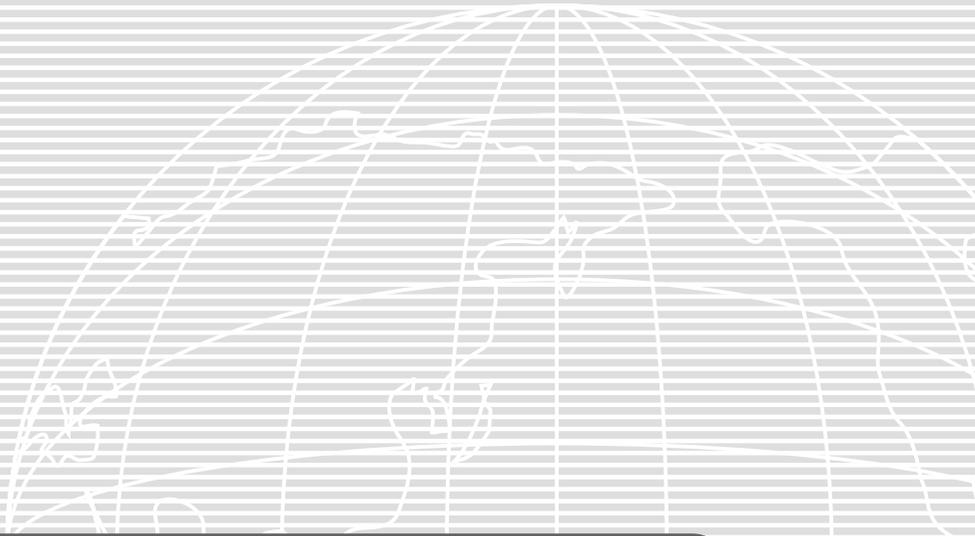




임강택 · 김규륜 · 장형수 · 조한범 · 최태욱

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색



임강택 · 김규륜 · 장형수 · 조한범 · 최태욱

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색

인 쇄 2008년 12월 29일
발 행 2008년 12월 29일

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 남북협력연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2524
(팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)
인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색 / 임강택, 김규륜, 장형수, 조한범, 최태욱 [지음]. -- 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 08-02)

ISBN 978-89-8479-487-0 93340 : ₩10000

남북 경제 협력[南北經濟協力]

322.8311-KDC4
338.9519-DDC21

CIP2008003932

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

I. 서론	1
1. 문제제기	3
2. 주요 연구내용 및 접근 방법	5
II. ‘한반도 선진화’의 의미와 남북 경제관계	9
1. ‘한반도 선진화’의 의미와 장점	11
2. 남북 경제관계의 개념과 발전의 의미	16
III. 기존의 남북 경제관계에 대한 평가	25
1. 대북정책 전반에 대한 평가	27
2. 남북 경제관계 구축 성과에 대한 평가	41
3. 소결: 남북 경제관계 발전을 위한 정책 변화의 필요성	74
IV. 남북 경제관계의 이론적 고찰	79
1. 개발지원이론	81
2. 체제전환국가의 경제발전이론: 체제전환전략을 중심으로	112
3. 경제통합이론	139
4. 종합적인 이론 틀의 모색	165

V. 향후 5년 신정부의 남북 경제관계 구축방안	175
1. 신정부 대북정책의 특징	177
2. 대북경제정책의 목표	192
3. 주요 부문별 발전방안	206
4. 핵심 과제별 발전방안	234
VI. 결론	259
참고문헌	267
최근 발간자료 안내	281

표목차

<표 III-1> 대북지원의 유형과 내용	44
<표 III-2> 북한의 최대 식량 공급 국가	46
<표 III-3> 5개 시범 합동사업	48
<표 III-4> '7·1조치' 이후의 경제개선조치	57
<표 III-5> 유형별 남북교역액 현황(최근 5년)	73
<표 IV-1> 원조형태별 증여율(GE)과 양허성 수준(CL)	86
<표 IV-2> 주요 DAC 회원국의 ODA 규모	89
<표 IV-3> 파리선언 5대 과제와 12개 진도지표	99
<표 IV-4> IDA의 국가정책 및 제도평가(CPIA) 평가항목 및 가중치	104
<표 IV-5> '모범국가'에 비해서 '취약국가'에 원조효과성 원칙을 적용할 때의 문제점	107
<표 IV-6> 개혁 속도에 따른 체제전환 유형 분류, 1989~1995 ...	124
<표 IV-7> 초기 조건(1)	128
<표 IV-8> 초기 조건(2)	129
<표 IV-9> 체제전환 전략에 따른 국가별 분류	132
<표 IV-10> GDP 성장 실적	133
<표 IV-11> 소비자 가격 증가율	135

<표 IV-12> 정부 재정수지	136
<표 IV-13> 사적 경제의 비중	137
<표 IV-14> 종합적 이론 틀	173
<표 V-1> 국제 공적개발원조의 부문별 지원(2004)	207

그림목차

<그림 IV-1> 개도국에 대한 자금흐름의 구성	85
<그림 IV-2> 파리선언의 5대 과제	97
<그림 V-1> ‘비핵·개방·3000 구상’의 개요	187
<그림 V-2> 사회적 기업의 범위(Spectrum)	199

I

서론



1. 문제제기

새로운 정부가 출범하면서 경색되기 시작한 남북관계는 미국의 대선 시기와 맞물리면서 북핵문제 해결에 돌파구 마련이 어렵게 됨에 따라 당분간 불투명한 전망에 처할 수밖에 없게 되었다. 여기에 미국발 금융 위기는 세계경제를 뒤흔들고 있어 경제문제 해결을 기치로 내걸고 당선된 현 정부에게는 정책 수행에 있어서 추가적인 부담이 커질 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 더하여, 김정일 위원장의 건강 이상설로 인한 북한체제의 불확실성 증가는 한반도의 평화정착과 상생·공영의 남북관계 발전을 대북정책의 목표로 설정한 이명박 정부에게 험겨운 도전으로 다가오고 있다고 할 수 있다.

과거 정부의 대북정책에 대한 비판적인 입장에서 출발한 현 정부는 기본적으로 남북관계를 구축하는 방식에서의 차별화를 강조하고 있다. 현 정부가 과거의 대북정책을 실패작으로 평가하는 이유로는, 북한의 변화를 유도하지 못했고, 핵실험을 막지 못했으며, 국민의 합의에 기반하지 않은 ‘피주기식 지원’을 하면서 북한에 끌려 다닌 점, 그리고 한미 동맹을 약화시켰으며 북한의 인권상황을 개선하지 못했다는 것 등이 지적되고 있다. 그 중에서도 북한의 변화를 유도하지 못하고 심지어 핵실험을 방치한 결과를 초래한 점에 특히 비판적인 입장을 취하고 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 현 정부는 새로운 대북정책의 추진 원칙으로 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성을 추구한다. 둘째, 원칙을 철저하게 지켜가면서도 유연하게 접근한다. 셋째, 국민 합의에 기반하여 투명한 대북정책을 추진한다. 넷째, 남북협력과 국제협력의 조화로운 진전을 추구한다 등이다.

I
II
III
IV
V
VI

첫 번째 원칙인 ‘화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성을 추구’하는 것과 관련해서는, 남북관계를 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어감으로써 대북정책이 국민이 원하는 성과를 낼 수 있도록 노력하겠다는 의지를 표명하고 있다. 여기에서 실용과 생산성을 판단하는 구체적인 기준으로, ① 국민이 동의하는가? ② 북한주민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여하는가? ③ 비용 대비 성과가 있는가? ④ 북한의 발전을 촉진하는가? ⑤ 평화통일에 기여하는가? 등을 제시하고 있다.

두 번째 원칙인 ‘원칙을 철저하게 지켜가면서도 유연하게 접근’하겠다는 것은, 북한의 핵 폐기와 진정성 있고 내실있는 대화 추진 등의 원칙을 철저하게 준수하되 접근방식은 현실을 고려해서 유연하게 적용하겠다는 것이다.

세 번째 ‘국민 합의에 기반하여 투명한 정책 추진’ 원칙은 정책의 전 과정에서 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의에 기반하여 정책을 추진하겠다는 것으로, 이를 위해서 대북정책을 투명하게 추진하여 국민과 함께하는 대북정책을 추진하며 초당적 협력을 유도해 나가겠다는 것이다.

네 번째 ‘남북협력과 국제협력의 조화로운 진전’의 원칙은 한반도문제는 남북문제인 동시에 국제문제라는 인식에 기초한 것이라고 할 수 있다. 따라서 남북협력과 국제협력의 조화를 추구해 나가겠다는 것이다. 이를 위해서 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 위해 노력하면서 동시에 남북관계가 북핵문제의 해결을 촉진하는 방향으로 정책을 추진하겠다는 것이다.

현재의 상태에서 이명박 정부가 대북정책을 추진해 나가는 데 있어서 직면하고 있는 가장 큰 어려움은 과거 정부와의 차별화 시도에 대한 북한당국의 반발로 인하여 당국 간의 대화가 단절 상태에 있다는 점이



다. 이에 따라 남북관계 설정에 있어서 기본 원칙을 고수하려는 현 정부의 입장이 도전 받고 있는 것이다. 이러한 상황에서 정부는 북한당국에 대화를 촉구하고 있다. 북한이 반발하는 문제를 포함하여 모든 사항을 남북 간의 대화를 통해서 논의하고 협의하여 문제의 해결책을 모색하는 것이다. 그러나 이러한 정부의 노력이 실효를 거두기 위해서는 보다 종합적이고 체계적인 대북접근전략이 요구된다고 할 수 있다.

2. 주요 연구내용 및 접근 방법

본 연구에서는 남한 내에서의 정권 교체와 새로운 남북관계의 질서 구축을 원하는 이명박 정부가 북한과의 경제관계 수립이라는 차원에서 어떤 목표와 방향성을 가지고 정책을 추진해 나가야 하는지에 대한 연구자들의 고민을 담아보고자 노력하였다.

또한 연구를 수행하는 과정에서 부각된 북한 김정일 위원장의 건강 이상설과 그로 인하여 북한 내부의 변화 가능성이 커지고 있다는 점은 우리에게 연구의 추진방향을 수정해야 할 것인지에 대한 고민을 던져 주었다. 그러나 북한 내부의 변화는 단기적이면서 급진적인 형태로 나타날 수도 있지만, 불확실성이 커짐에도 불구하고 그 결과는 장기적이면서 점진적인 형태로 나타날 수 있다고 판단하였다. 따라서 우리는 남북관계의 변화와 발전이 점진적인 방식으로 진행될 것이라는 연구 초기의 가정을 유지하는 선에서 작업을 진행하기로 하였다.

본 연구는 크게 네 부분으로 구성되었다.

첫 번째는 ‘한반도 선진화’가 의미하는 것은 무엇이며, 이를 위해서 남북 경제관계가 발전한다는 것이 내포하고 있는 의미가 무엇인지를 제시하고자 하였다.

I
II
III
IV
V
VI

두 번째는 과거 정부의 대북정책 일반에 대한 평가이다. 남북 경제관계 형성이라는 차원에서 성과와 한계를 가능한 객관적으로 분석하고자 하였다.

세 번째는 이론적 배경을 제시하고자 하였다. 여기에서는 남북 경제관계를 분석하는 이론적 틀을 3가지로 구성하였다. 경제통합이론, 체제전환이론 그리고 개발협력 이론이 그것이다. 경제통합이론은 남북 경제관계의 중장기적 목표와 방향성을 제시해 줄 것이라는 판단에서, 체제전환이론은 대북정책의 효과와 지향점이라는 점에서 의미를 가지게 된다. 개발협력이론은 우리가 사용할 수 있는 주요 정책 수단으로서의 경제협력을 추진하는 방식에 대한 시사점을 제공해 줄 것이라는 점에서 의미를 갖는다고 할 수 있다.

네 번째 부분은 이명박 정부에 대한 정책 제안을 담고 있다. 남북경제공동체를 형성하기 위한 보다 근본적인 질문인, 어떤 형태의 공동체가 현실의 남북의 경제적·사회적·정치적 상황에서 보다 바람직한가?, 공동체를 형성하는 과정에서 나타날 것으로 예상되는 사회적 갈등을 해소하기 위한 정책 기제로 제3의 대안이 필요한가? 필요하다면 어떤 기제가 유용할 것인가? 등에 대해서 고민한 결과를 제시하였다. 또한 앞에서 설명한 3가지 이론적 틀, 경제통합, 체제전환, 개발협력의 관점에 비추어 이명박 정부가 추진해야 할 정책과제에는 어떤 것들이 있는지를 제시하고자 하였다. 더하여 좀 더 통합적인 차원에서 접근해야 하는 과제들을 제시하고 이를 위한 접근방법과 세부과제를 제안하고자 하였다.

본 연구는 다수의 공동 연구자가 참여하여 전체적인 연구 구성에서부터 연구 방향 및 역할분담 방법 등을 논의해 나가면서 진행되었다. 그러나 다양한 분야의 전문가들이 지혜를 모아서 종합적인 국가정책 아젠다를 제시하자는 본 연구의 목표는, 오히려 참여한 연구자들의 접근 방식

과 문제의식 등의 차이로 인하여 충분히 달성되지 못한 측면이 있었다는 사실을 아쉽게 생각한다. 그만큼 본 연구가 추구한 주제가 추상적이고 그 영역이 광범위했기 때문이다. 많은 아쉬움을 남긴 본 연구 결과가 이 분야의 연구에 조그마한 계기를 마련했다면 그것을 위안으로 삼고자 한다.

I

II

III

IV

V

VI

II

‘한반도 선진화’의 의미와 남북 경제관계



1. ‘한반도 선진화’의 의미와 장점

가. ‘한반도 선진화’란 무엇인가?

이명박 정부 출범 이후 우리나라의 새로운 국가 목표로서 가장 많이 거론되고 있는 개념 중의 하나가 ‘선진화’라고 할 수 있다. 우리 사회의 ‘선진화’ 지향은 과거 산업화와 민주화의 과정을 거쳐서 양적으로 성장한 국가를 질적으로 발전시킬 필요가 있다는 측면에서 긍정적으로 받아들여지고 있다. 다만, ‘선진화’를 채우는 내용에 대해서는 아직 충분한 수준의 공감대가 형성되지 않은 부분은 우리 사회가 극복해야 할 과제라고 할 수 있다.

현 정부의 출범 과정에서 이론적 기반을 많이 제공한 것으로 알려진 한반도선진화재단에 의하면, 선진화는 크게 아래와 같은 4가지 영역을 포함하고 있다.¹

- 경제적 선진화: 자유시장경제의 창달을 통한 1인당 국민소득 3만 달러 시대로의 진입을 의미
- 정치적 선진화: 법치주의, 3권 분립, 언론의 자유, 사법부의 독립, 대의 민주주의 등을 통하여 자유민주주의가 완전한 정착을 이루는 것을 의미
- 사회적 선진화: 경제성장을 통해 이룩한 국부를 바탕으로 낙후지역 취약계층에 교육 및 훈련기회를 확충하여 “따뜻한 사회 공동체”를 형성하는 것

¹- <<http://www.hansun.org/mission/mission01.html>> (검색일: 2008.8.7).

- 국제적 선진화: 이웃나라의 신뢰와 존경을 받으면서 인류의 보편적 발전에 기여하는 ‘모범국가’로 거듭나는 것

그러나 한반도선진화재단의 선진화 과제는 남북관계의 선진화를 포함하여 북한의 존재에 우리 사회가 어떻게 접근할 것인가에 대한 문제의식이 빠져 있어서 자칫 ‘우리만의 선진화’ 주장으로 이해될 수 있는 측면이 강하다. 북한문제의 개선 작업이 배제된 방식으로 한반도의 선진화는 한계에 봉착할 것이라는 주장을 경청할 필요가 있는 것이다.

백낙청 교수에 따르면, ‘선진사회’는 “소모적인 갈등을 가급적 줄이고 불가피한 갈등을 생산적·창조적인 동력으로 활용하는 사회”라고 제시하면서, 남북 간의 갈등과 북한문제로 인한 남한 사회 내부의 갈등을 효과적으로 다루지 못한다면 선진화를 이루기 어려울 것이라는 견해를 피력하고 있다.² 백낙청 교수는, “대한민국이 선진화 문턱에서 주춤거리는 원인이 아직도 분단의 멍에를 지고 있고 분단 체제로부터의 탈출전략에 합의하지 못하고 있기 때문”으로 인식하고 있으며, 같은 맥락에서 “남북이 민족경제의 균형적인 발전을 장기적인 목표로 공유하면서 교류하고 협동하기만 해도 남한의 선진화나 동아시아 지역협력체제의 구축 작업에서 결정적인 걸림돌 하나가 제거되는 것이다”는 견해를 가지고 있다. 다만, “한반도 경제권의 점차적 실현 역시 남북경제에 가장 이로운 동반성장이라는 관점에서 주밀한 계획을 갖고 진행하는 일이 중요하다”고 강조한다.

따라서 본 연구에서 우리가 추구하고자 하는 한반도의 선진화는 남북한의 선진화가 병행되고 남북한이 건강한 관계를 구축하는 과정을 통해

²- 백낙청, “남남갈등에서 한반도 선진사회로,” 『창작과 비평』, 2006년 겨울호, pp. 346~362.

서 이룩될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 우리의 선진화 작업에는 북한 사회를 선진화시키기 위한 작업과 남북관계를 선진화시켜 나가는 작업이 포함되어야 한다.

그렇다면 현재의 남북한 상황에 비추어 남북관계의 선진화와 북한사회의 선진화(목표)를 어떻게 규정할 수 있을까?

- 남북관계의 선진화: 핵문제 해결과 평화협정 체결을 통한 항구적인 평화기반의 마련, 3통(통행, 통신, 통관)의 자유화를 포함한 경제협력(경제통합) 기반 확대, 인적 교류의 자유화를 기초로 한 사회문화공동체 형성, 국제 외교무대에서의 남북 공동보조 등을 포함한 협력체계의 구축
- 북한 사회의 선진화: 북한경제의 개혁·개방을 통한 자체적인 성장 기반 마련, 정치적 자유와 민주주의적 절차의 확대, 빈곤 탈출과 인권 상황의 개선, 시장경제로의 전환을 통해서 국제사회의 일원으로 참여

종합하면, 남북 경제관계의 발전을 기초로 우리는 ‘한반도 선진화’를 추구할 필요가 있으며, 이 경우 ‘한반도 선진화’는 “남북한 사회가 평화적인 통일을 위해 노력하는 가운데 정치적·경제적·사회문화적으로 균형을 이루면서 발전하는 상황”이라고 규정할 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 정의한다면 다음과 같을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

<한반도 선진화의 의미>

- 경제적 측면: 남한의 경제수준이 선진국 대열에 진입하고, 북한은 시장경제 체제로의 전환을 이루어 세계경제에 편입되며, 이를 토대로 남북경제가 사실상의 경제통합을 실현한 상태
- 정치적 측면: 남북한 모두 민주화가 발전하여 특히 북한주민들의 기본인권이 보장되고, 시민사회가 발전하여 그 역할이 증대되며, 정부와 시민사회의 역할이 균형과 조화를 이루는 상태
- 사회문화적 측면: 한반도 전반에 걸쳐 이념·지역·세대·계층 간의 갈등 요소가 해소되고, 분단과 냉전문화가 해체되며, 우리 민족 문화의 재발견을 통해서 문화공동체를 형성한 상태

나. ‘한반도 선진화’ 개념이 지니고 있는 장점

이명박 정부가 국가정책의 비전으로 ‘한반도 선진화’를 강조하는 것은 여러 가지 측면에서 의미가 있는 것으로 평가된다. 특히 과거와는 다른, 새로운 남북관계를 구축할 필요성이 있다는 문제의식을 안고 출발한 현 정부가 평화통일의 기반 형성을 대북정책의 핵심 비전으로 제시하고 있다는 점에 비추어 다음과 같은 장점이 강조될 수 있다.

첫째, 한반도 전체를 아우르는 개념으로 경제통합 과정을 내포할 수 있다는 점이다. 우리 사회의 선진화가 북한 문제를 배제한 상태에서 달성되기 힘들다는 다소 수동적인 논리와 함께 북한사회와 남북관계의 선진화가 병행될 때 보다 현실적이고 추동력을 얻을 수 있다는 적극적인 인식을 반영할 수 있다는 것이다. 동시에 언제 이루어질지는 예측하기 대단히 어렵지만 우리의 궁극적인 지향점이라고 할 수 있는 한반도의 통일을 준비하는 정책을 포괄할 수 있다는 점은 매우 큰 장점이라고



할 수 있다.

둘째, 용어의 사용에 있어서 보수, 진보 사이에 거부감이 없어 우리 사회 내에서 합의를 도출하기 용이할 것으로 예상되며, 같은 이유에서 북한 및 국제사회에 대한 협조 유도에도 유리할 것으로 기대된다. 우리 사회에는 북한문제에 대한 접근방법을 둘러싼 갈등관계가 매우 심하기 때문에 소위 통일 관련 정책에서 합의를 도출하는 작업이 가장 중요하면서 어려운 과제라고 할 수 있다. 이런 점에서 ‘한반도 선진화’의 개념이 시장경제의 발전을 통해서 경제적 선진화를 지향하는 보수적 취향의 견해와 북한에 대한 포용과 협력을 강조하는 진보 성향의 논조를 모두 포괄할 수 있다는 장점은 매우 의미있는 것이다.

셋째, 현 정부의 국가목표와의 연계성이 크기 때문에 정부 정책 방향으로 적합하다. 앞에서 언급한 것처럼, 이명박 정부는 국가 비전으로 “선진화를 통한 세계일류국가”를 제시하고 있으며, 이것의 구체적인 내용으로 경제의 선진화, 삶의 질의 선진화, 세계에서 인정받는 고품격 국가 지향 등을 강조하고 있다. 즉, 이명박 정부는 선진화를 국가 운영의 기초적인 개념으로 설정하고 있는 것이다. 따라서 본 연구에서 제시하고 있는 ‘남북관계의 선진화를 통한 한반도의 선진화’라는 비전은 현 정부의 국가 비전과 기본적으로 같은 방향성을 지니고 있다고 할 수 있다.

넷째, 남북한 경제·사회의 균형적인 발전을 추구함으로써 통일 과정 및 통일 이후 남북한 경제와 사회 통합을 가속화 시킬 수 있다. 남북한의 통일이 어느 시점에, 어떤 방식으로 이루어질지는 아무도 예측할 수 없다. 따라서 우리 사회는 지금부터 꾸준히 통일을 준비하고 대비해야 한다. 그런 점에서 남북 경제관계의 발전과 북한사회의 선진화를 포함하고 있는 ‘한반도 선진화’ 개념은 한반도 경제·사회의 균형있는 발전을 지속적으로 추구함으로써 통일 과정의 부작용을 줄여나가는 효과가

I
II
III
IV
V
VI

있을 것으로 기대된다.

다섯째, 점진적·평화적 통일을 지향하는 우리 사회 및 국제사회의 이해와 일치하며, 북한의 흡수통일에 대한 두려움을 완화시키는데도 기여할 것으로 보인다. ‘한반도 선진화’ 개념은 북한 경제의 변화를 촉진하여 스스로 성장할 수 있는 경제적 기반을 구축할 수 있도록 남북 간의 경제 관계를 구축해 나가자는 뜻을 담고 있다. 이를 통해서 남북한이 평화적이고 점진적으로 통합을 이루어 나가자는 것이다. 이러한 우리의 입장을 분명히 함으로써 남북 간의 경제관계를 발전시켜 나가는 작업에 북한이 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 개선할 것으로 기대된다.

2. 남북 경제관계의 개념과 발전의 의미

가. 경제관계의 개념 정의

지난 정부의 대북정책은 남북관계의 특수성을 강조한 기반위에 추진된 측면이 강하다고 할 수 있다. 이에 반해 이명박 정부의 대북정책은 보편성을 가진 국제적인 규범을 남한과 북한 간의 관계에 적용하겠다는 사고를 바탕으로 접근하고 있다.

그동안 우리 사회에서는 남한과 북한이 분단 상태에 있지만, 궁극적으로는 통일을 지향하기 때문에 현재의 남북관계는 잠정적이며 특수한 것이라는 사고를 기반으로 남북관계가 규정되어 온 측면이 강했다는 것이다. 이에 따라서 그동안 남한과 북한은 서로를 특수한 대상으로 인식하고 경제관계를 설정해 왔으며, 이러한 기반 위에 교류협력이 진행되어 왔다는 것이다. 이러한 시각이 반영된 대표적인 사례가 1991년 12월에 채택된 남북기본합의서에서 남북관계를 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로

형성되는 특수관계”로 규정하였으며, 남북교역을 ‘민족내부의 교류’로 설정하고 일반적인 국가들 사이에서는 경제통합의 상당한 수준에서 실현되는 무관세 조치에 합의한 것이라고 할 수 있다. 이러한 접근법은 남한과 북한의 정치적 필요에 의해서 때로는 강조되기도 했고 상대적으로 약화된 시기도 있었다.

통일을 지향하는 특수한 관계라는 남북관계의 기본 틀 내에서 남북교역을 ‘민족내부교류’로 규정하고 점진적으로 발전되어 온 남북 경제관계는 그러나 실천의 영역에서는 남북 간에, 남북 내부에서, 때로는 국제사회에서 도전에 직면해 왔다. 우리 사회에서는 한 민족으로서 통일을 추구해 나가는 과정으로서의 경제관계라는 측면에서는 경제적으로 어려움에 직면한 북한주민의 식량난을 해소하고 북한경제의 발전을 지원함으로써 경제적 통일 기반을 구축할 필요가 있다는 인식이 존재함과 동시에 북한체제의 폐쇄적이고 대립적인 특성이 변화하지 않는 한 우리의 노력은 무의미하다는 입장이 병존하면서 갈등 요소로 자리잡게 된 것이다. 이러한 시각 차이는 지난 정부 때 북한이 핵실험을 하면서 더욱 격화되었으며, 우리 사회 내에서는 북한에 대한 경제관계의 기본방향이 재검토되어야 한다는 목소리가 증대되었다. 북한 내부에서는 경제문제 해결의 돌파구를 마련하지 못한 상태에서 점차 외부사회의 경제지원에 의존하는 경제구조가 고착되고 이 과정에서 한국에 대한 경제적 의존도가 증가하면서 한국과의 경제관계 발전이 체제 불안을 야기하고 나아가 흡수통일로도 연결될 수 있다는 불안감이 증대되었다. 이에 따라 북한 당국은 남한의 신정부가 취하고 있는 태도(보다 실용적이면서 상호주의적인 입장이 강화된)를 받아들이기 어렵다고 판단한 것이다. 국제사회에서의 도전은 일차적으로 남북교역의 특수성을 인정하는 데 매우 유보적인 태도를 취하고 있다는 점이다. 이는 남북 간의 경제관계가 보

I
II
III
IV
V
VI

다 빠른 속도로 발전하여 경쟁관계를 형성한다고 판단될 때 국제규범에 맞지 않는다고 문제를 제기할 가능성을 내포하는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 국제사회에서 보편적으로 적용되고 있는 국가 대 국가간 경제관계를 간략하게 살펴 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 2차대전 종전 이후 세계경제체제는 소련을 중심으로 한 사회주의 계획경제권과 미국을 중심으로 한 자본주의 시장경제권으로 나뉘어 체제가 구성되었다. 주지하다시피 미국은 전후 세계경제질서를 운용하기 위해서 자본주의 국가들간 경제관계를 총괄하는 브레튼우즈 체제를 출범시켰으며, 소련은 공산주의 국가들간 연합체라 할 수 있는 코메콘을 결성하였다. 이러한 자본주의 대 사회주의 이념에 입각한 동서냉전 체제는 1980년대 말부터 1990년대 초반까지 진행된 사회주의 계획경제권의 몰락으로 와해되고 이후 세계경제체제는 하나의 시장경제권으로 수렴돼가고 있는 중이라고 할 수 있다.

국제사회에서 국가 간의 경제관계는 무역, 금융, 통화 등 크게 세 영역으로 나뉘며 각 영역에는 해당 국제레짐이 존재한다. 무역부문은 2차대전 이후 전세계적인 무역자유화가 추진되어, 21세기에는 전 세계 거의 모든 국가들이 하나의 경제체제에 편입되어 무역을 활발히 하고 있는 상황이다. 이처럼 세계경제의 지구촌화 현상은, 물론 교통 및 정보통신의 발달이라는 과학적 발전에 기인하기도 하지만, 근본적으로는 국가간 무역의 확대가 모든 나라의 경제력을 향상시킨다는 고전적 자유주의 경제학의 사고에 기반하고 있다. 세계무역은 국가간 무역관계를 규율하는 세계무역기구에 의해서 관리되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 범세계적 기구인 WTO에 가입한 국가들의 경우, WTO가 규정하고 있는 회원국의 의무를 준수하여야 하기 때문이다.

금융·통화부문은 최근 미국발 금융위기로 인해서 심각한 도전에 직

면해 있는데, 선진국들의 모임인 G7 재무장관회의에 의해서 국제금융 질서가 관리되고 있다. 한편, UN의 특별기구로 설정되어 있는 세계은행 그룹은 국제적 자본의 흐름을 총괄하고 있다.

한편 세계경제에서 지역주의 경향이 강화되면서 세계수준에서의 다자주의 체제와는 별도로 지역주의 체제가 국가 간의 경제관계를 특징지우는 또 다른 체제(regime)로 부상하고 있다. 국가 대 국가간 경제관계는 기본적으로 양자간 관계를 중심으로 구성되지만, 최근 지역차원의 경제통합 움직임이 빠르게 확산되면서 지역협력체제(또는 지역경제통합 체제) 역시 양국간 경제관계를 규정하는 중요한 축을 이루고 있다. 지역차원의 경제통합이 확산되면서 지역주의(regionalism)가 국제사회의 새로운 경제질서를 만들어 가고 있다. 지역주의는 최소한 국제주의가 강조하는 무차별성을 부정한다는 점에서 국제주의와 차별화된다고 할 수 있다. 그러나 세계차원에서의 경제적 자유, 호혜성, 다각화 등과 같은 무차별성은 아직 완전한 것이 아니며, 점진적으로 발전해 나가야 하는 지향점이라는 점에서 지역주의는 국제주의가 최종적으로 추구하는 목표로 가는 과정을 용이하게 해 줄 수도 있다는 점에서 보완적인 관계를 구성할 수 있을 것으로 기대되기도 한다. 다시 말해서, 최근 활성화되고 있는 지역주의는 보다 발전된 새로운 국제주의로 가는 계기를 제공하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

마지막으로 지금의 국제 경제관계를 보여주는 또 다른 특징으로 선진국과 저개발국가 사이의 관계를 규정하는 남북 경제체제를 들 수 있다. 남북 경제체제(regime)는 지금까지 언급한 다자주의 및 지역주의 체제와는 분석의 차원이 다른 것이긴 하지만 현실 국제정치경제에서 의미 있는 경제관계의 한 차원으로 구분되는 ‘남북관계’의 문제가 새로운 과제로 부상하고 있고, 남북한 간의 관계를 잘 설명할 수 있기 때문에 우

I
II
III
IV
V
VI

리에게는 중요하다고 할 수 있다. 여기에서는 주로 구조적인 종속관계와 일방적인 의존관계로 특징지어지는 남북문제의 해소가 주요 관심사로 부상되고 있다. 남북문제란 두 국가그룹 간의 빈부 격차의 지속적인 확대 문제, 저개발국가들의 빈곤 탈출 문제, 그리고 이러한 현상을 해소하기 위한 새로운 관계 설정의 문제 등이 제기되고 있다. 남북문제가 발생한 이유는 다음과 같은 세 가지 관점에서 접근할 수 있다.³ 첫째는 과거 식민지 역사 등 역사적 관계에서 생겨나는 문제가 있다. 둘째, 남북 간의 경제구조와 경제발전 수준의 격차에서 파생된 경쟁적 관계와 의존적 관계에서 발생하는 문제가 있다. 셋째, 남북 간의 격차 해소에 걸림돌로 작용하고 있는 기존의 경제체제 및 경제질서 등으로부터 발생하는 문제 등이 그것이다. 따라서 큰 틀에서는 남한과 북한 사이의 경제관계도 선진국과 개발도상국간 경제관계로 파악할 수 있을 것이다.

국제사회에서 통용되고 있는 양국간 경제관계의 틀들을 현재의 남북한관계에 적용시켜 보면 다음과 같은 특징을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 남한과 북한은 남북한간 거래를 ‘민족내부 교역’이라는 특수한 형태로 규정하고 있는데, 이 특수한 형태를 국제 사회에서 통용되는 보편적 형태로 전환시키기 위해서는 남북한 경제통합이라는 소지역주의 발전 과정을 거쳐야한다. 그런데 현재 남북한간 경제적 거래관계가 경제통합에 필요한 정도로 대폭 확대되지 못하는 이유는 기본적으로 남북한의 경제발전 수준 및 경제력 차이와 경제체제의 상이성이 심하고 특히 북한이 남한으로 흡수통일되는 것을 우려하기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 타 지역의 경제통합 사례를 면밀히 분석해볼 때 이와 같은 장애요인들은 결코 극복이 불가능한 것이 아니며, 따라서 남한과 북한

3- 심승진, 『국제경제관계』 (서울: 형설출판사, 2005), p. 82.

의 경제관계는 통합으로까지 발전할 수 있는 여지가 상당하다고 할 수 있다. 다음 장에서 다루는 지역통합이론의 분석결과는 남북한간 경제관계가 경제통합으로 갈 수 있음을 시사한다.

둘째, 금융통화부문과 관련 남북한은 상호간에 원화로 결제하기 보다는 달러 또는 유로 등 기축통화를 활용해서 경제교류 및 투자를 진행하고 있기 때문에 남한과 북한간 금융통화관계는 국제사회에서 통용되고 있는 보편성을 따르고 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 남북한간 거래가 달러를 중심으로 이루어지고 있는 것은 이론적으로는 남북 간에 통화결제를 위한 제도적 장치가 제대로 마련되지 못했기 때문이라고 할 수 있지만, 보다 본질적으로는 북한경제의 취약성에 따라 북한 원화의 태환성이 결여되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 남한과 북한간 경제관계는 특수한 상황에 처해 있는 것이 사실이지만, 세계경제체제라는 큰 틀에서 볼 때 선진국과 후진국간 경제관계라 할 수 있다. 2차대전 이후 부유한 국가와 빈곤국가 간에는 경제발전의 방식을 둘러싸고 다양한 형태의 논쟁이 지속되어 왔다. 즉, 종속이론으로 대표되는 후진국 저발전에 대한 이론가들은 선진국의 후진국에 대한 착취로 인해서 후진국이 경제발전을 하기 어려운 구조적 상황에 빠져 있다는 점을 강변하고 있는 것이다. 이에 대응한 선진국의 자유주의 이론가들은 국제무역의 확대는 선진국의 발전뿐 아니라 후진국의 발전을 담보하는 지름길이라는 점을 강조하고 있는 것도 또한 사실이다. 이러한 가운데, 빈곤국가에 대한 선진국의 원조는 다양한 형태로 추진되었으며, 현재도 진행되고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 남한과 북한간 경제관계를 발전시키는 방안을 마련하기 위해서는 국제적인 개발원조의 흐름을 이론 및 실제적 차원에서 살펴 볼 필요가 있는 것이다. 다시 말하면, 남한의 대북한 경제지원을 국제사회에서 통용되고 있는

I
II
III
IV
V
VI

개발지원이라는 보편적 틀에 의해서 다시 한 번 조명해 보아야 할 필요가 있는 것이다.

한편, 북한은 지구상에서 거의 유일하게 사회주의 계획경제체제를 고수하고 있는 국가이기 때문에 남한과 북한간 경제관계는 자본주의 국가 대 사회주의 국가간 경제관계의 설정 사례를 분석해 볼 필요가 있는 것으로 사료된다. 이러한 맥락에서 볼 때, 다음 장에서 분석하고 있는 체제전환 사례는 남북한간 경제관계 정립에 많은 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

나. 남북 경제관계 발전의 의미

남북 경제관계가 발전한다는 것의 가장 중요한 핵심은 경제관계의 정상화와 보편화 및 선진화라고 할 수 있다. 즉, 남한과 북한이 경제교류를 원활히 자유롭게 할 수 있는 것이 경제관계의 정상화인 것이며, 국제사회에서 통용되는 규율을 남북한이 공히 준수하는 것이 보편화인 것이다. 한편, 남북 경제관계의 선진화는 남한과 북한이 공동이익을 추구하는 상기한 바와 같은 측면을 담고 있으며, 경제협력의 방식과 양태도 선진적인 것을 장기적 차원에서 추진해야 한다는 점을 내포하고 있다.

첫째, 현재의 남북 경제관계는 상기한 바와 같이 잠정적으로 특수한 경제관계이기 때문에 점진적으로 정상화할 필요가 있다. 물론, 북한이 체제에 대한 위협인식을 버리고 전면적 개방 및 개혁을 추진한다면 남북한간 경제관계의 정상화는 빠른 속도로 실현될 수 있는 것이지만, 이러한 상황은 당분간 상정하기 어려울 것이기 때문에, 단계적·점진적으로 추진하는 방안이 필요한 것이다. 이와 관련, 최근 학계에서는 남한과 북한 간에 일종의 자유무역협정과 같은 형태의 남북한 경제협력강화약

정(Closer Economic Partnership Arrangement)을 추진하자는 안이 논의되고 있다. 남한과 북한도 잠정적으로 생산요소의 자유로운 이동을 보장하는 약정을 체결함으로써 정상화된 경제관계를 추진하는 기반으로 삼자는 것이다.

둘째, 남북 경제관계는 상기한 바와 같이 세계경제체제에 속한 국가들간 경제관계의 기본 규칙이나 규범을 적용하는, 보편화의 필요성이 있다. 남북 경제관계를 국제사회의 보편성이 적용되는 수준으로 발전시키는 문제는 일차적으로 북한이 국제사회의 일원으로 편입되는 작업과 연계되어 있다. 즉, 북한이 WTO, IMF, World Bank 등의 각종 세계 경제 기구에 가입함으로써 정상적인 국제사회의 일원이 된다면, 남북 경제관계는 세계경제체제가 요구하고 있는 일반적인 양자적 경제관계의 틀을 적용할 수 있게 될 것이기 때문이다. 이런 점에서 최근 미국의 대북한 경제제재 해제 조치는 긍정적인 계기가 될 수 있으며, 이를 기초로 북핵 폐기과정이 보다 진전되어 북·미관계의 정상화와 북한의 국제 경제기구 가입 등이 실현될 필요가 있는 것이다. 즉, 남북 경제관계 발전을 위해서는 국제사회가 북한을 정상적인 세계경제체제의 일원으로 인정해 주는 과정이 필요한 것이다. 이러한 전제조건이 충족될 경우, 남북 경제관계도 점차 국제사회의 보편성이 적용될 수 있을 것이다.

셋째, 남북 경제관계의 선진화는 언급한 경제관계 발전의 모습보다 장기적인 측면을 내포하고 있다. 즉, 남한이 북한에 비해서 상대적으로 월등한 경제력을 보유하고 있기 때문에 남북 경제관계를 선진국과 후진국간 경제관계로만 규정할 경우에 발생할 수 있는 부작용을 최소화하는 사고를 장기적 차원에서 고려해야 한다는 것이다. 다시 말하면, 남한과 북한간 경제관계를 단순 경제학적 비교우위에 의해서 규정할 경우에는 남한의 낙후시설의 이전이나 북한의 단순 노동력 이용 등 경제협력에

I
II
III
IV
V
VI

한정될 수 있기 때문에, 미래에 다가 올 통일에 대비해서 북한 경제의 발전상을 상정할 필요가 있다는 것이다. 예를 들면, 북한이 보유하고 있는 천연적인 관광자원을 보호함으로써 청정지역을 유지할 필요성이 제기되는 것이다. 또한, 남북 경제협력을 추진함에 있어 남한이 과거에 겪었던 개발과정에서의 각종 부작용을 우회할 수 있는 방안을 중심으로 한 사고의 필요성도 제기된다고 할 수 있다.



III

기존의 남북 경제관계에 대한 평가



1. 대북정책 전반에 대한 평가

가. 노태우·김영삼 정부의 대북정책

남북한간 교류·협력은 전체적인 남북관계의 진전과정과 밀접히 연관되어 진행되었다. 따라서 1980년대 당국 간의 조심스러운 논의가 시작되기 이전에는 남북한 간의 실질적 교류는 의미를 찾기 어려운 수준에 머물렀다. 남북한 간의 냉전적 대립이 지속된 1970년대의 남북교류는 남북한 적십자회담으로 대표되어 진다. 1970년대 남북교류는 국제정세의 변화가 남북한 내부의 정세판단에 영향을 미친 결과였다. 1971년 대한 적십자사 총재가 남북간 가족찾기운동을 북한측에 제의했고, 북한측이 호응함에 따라 1977년까지 비교적 활발한 접촉이 이루어 졌다. 이와 같은 움직임은 정치적인 분야에서의 교류와 동시에 이루어 졌으나, 1978년 북한의 제26차 실무회의 무기연기 통보를 끝으로 1984년 남한 수재에 대한 북측의 지원제의 이전까지 실질적인 남북적십자 간의 교류는 공백기를 맞이했다. 남북 고위당국자 간의 직통전화개설, 7·4남북공동성명 등 정치적 분야에서의 성과에도 불구하고 1970년대의 남북한 간의 실질적 교류는 이루어지지 않았으며, 특히 남북 경제관계에 영향을 주는 의미있는 교류협력은 성사되지 못했다.

1981년 출범한 전두환 정부는 1982년 1월 국정연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 발표하고, 2월에는 20개항에 걸친 시범사업 후속조치를 북한에 제의하였다. 1984년 9월에는 북한의 대남수재물자 제공제의를 수락했고, 1984년 11월 남북경제회담을 필두로 적십자회담, 국회회담, 체육회담 등 일련의 회담이 열렸다. 1985년 9월에는 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문이 성사되는 등 남북간 대화가 일정부분 지속되었으나, 이후 북한이 소극적 태도로 남북관계의 가시적

I
II
III
IV
V
VI

진전이 이루어지지 않는 않았다. 경제분야에서는 5차에 걸친 남북경제회담이 진행되었음에도 불구하고 실질적인 교류협력으로 진전되지는 못했다.⁴

실질적인 남북협력과 경제관계의 형성이 모색된 시기는 노태우 정부라고 할 수 있다. 노태우 정부는 통일방안의 모태라고 할 수 있는 ‘한민족공동체 통일방안’을 1989년 9월 11일 대통령의 국회연설을 통해 발표하는 등 적극적인 대북정책의 추진을 모색했다. 특히 1988년 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 노태우 정부의 ‘7·7 특별선언’은 남북교류의 새로운 방향성 모색이 가능하게 된 계기로서의 의미를 지닌다.⁵ 후속조치들로 1989년 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 마련했고, ‘남북교류협력추진협의회’를 발족시켰다. 정부는 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북문화교류5원칙」⁶을 발표했으며, 마침내 1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」을 제정 공포했다. 또한 이를 실질적으로 지원하기 위한 「남북협력기금」⁷도 조성되었다. 이 법에 따

4- 1984년 11월 15일 제1차 회담을 시작으로 1985년 11월 20일까지 진행된 남북경제회담은 남북경제협력공동위원회 설치 합의서 초안 교환, 북한 무연탄과 남한 철강재 물물교환 등에 대해 논의하였으나, 가시적 성과의 도출 없이 중단되고 말았다.

5- 7·7 특별선언은 남북교류의 적극추진, 남북 간의 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계 개선과 평화정착을 목표로 하고 있었으며, 구체적인 후속조치로 공산권자료의 일반 개방과 월북 및 남북작가들의 작품에 대한 부분적인 해금조치를 취했으며, 남북교육 당국회담 등을 제의했다.

6- 「남북문화교류 5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단이전의 민족전통문화를 우선 교류한다는 것, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현 방식의 지양, 쉽고 작은 일부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

7- 남북교류협력사업은 남북협력기금에 의해서 재정적인 지원을 받을 수 있도록 되어 있다. 남북협력기금은 남북 간의 인적, 물적 교류협력을 지원, 촉진시키기 위해서 1990년 8월 1일 제정된 「남북협력기금법」에 근거를 두고 있다. 이에 따라 주민왕래 자금지원, 문화 학술 체육분야 협력사업 자금지원, 민족공동체 회복사업지원과 교역 및 경제협력사업에 대한 지원이 가능하다.

라서 남북교류는 법적인 근거를 가지게 되었고, 이는 형식적으로는 누구든 법적 절차에 따라서 북한과 교류·협력을 할 수 있음을 의미했다.⁸ 따라서 1990년대는 제도화된 틀 내에서의 남북 교류·협력이 활성화되는 시기로 접어들었다고 볼 수 있다. 특히 1991년 남북고위급회담에서 채택된 「기본합의서」에 따라서 남북관계 제도화의 기본 골격이 마련되었다. 1992년 5월에는 「남북교류·협력공동위원회 구성운영에 관한 합의서」가 채택되어, ‘남북교류·협력공동위원회’가 발족되었다. 동년 9월에 「교류·협력부속합의서」가 채택되었다. 그러나 이후 북한 핵무기 개발 의혹과 아울러 1993년 1월 북한이 대화중단을 선언함으로써 더 이상 남북관계 진전이 이루어 지지 않았다.

노태우 정부의 ‘7·7 특별선언’은 남북 경제관계의 형성에 있어서 중요한 계기로서의 의미를 지닌다. 한국전쟁 이후 중단되었던 남북경협은 ‘7·7 특별선언’으로 재개될 수 있었으며, 1989년 최초의 남북교역이 성사되었기 때문이다. 1992년 4월에는 남측 대표단이 두만강개발사업과 관련하여 방북했으며, 북한 대외경제위원장이 남한을 방문했다. 1992년 10월에는 민관 합동의 남포조사단 파견 등 남북경협과 관련된 발 빠른 움직임들이 가시화되었다. 정부와 아울러 기업차원의 움직임도 활발하게 진행되어 정주영 현대그룹 명예회장이 1989년 1월 평양을 방문, 금강산 관광지구 개발, 시베리아 극동지방의 자원공동개발, 원산 조선수리소와 철도차량공장합작 내용을 담은 의정서를 북한측과 체결하였다. 1992년 1월에는 김우중 대우그룹회장이 방북하여 남포 경공업단지 조성에 합의하였으며, 9월에는 장치혁 고합그룹회장이 북한측과 화학섬

⁸ 「남북교류협력에관한법률」의 제정이전까지 남북한 주민 간에 이루어지는 행위는 국가보안법체계내에서 다루어 졌다. 그러나 「남북교류협력에관한법률」의 제정에 따라서 교류협력의 승인권이 당시 통일원으로 일원화되고, 순수한 목적의 남북교류협력은 국가보안법의 적용대상에서 제외됨으로서 남북교류협력의 활성화가 가능해졌다.

유분야에서의 협력을 논의하였다. 그러나 북한의 핵개발의혹 증폭 등 경제 외적 요소의 영향으로 이와 같은 움직임들이 실질적인 남북경제 관계 확대로 연계되지는 못했다. 노태우 정부시기에 대북사업 협력사업자 승인은 1건에 불과했다는 점이 이를 증명하고 있다.⁹

1993년 2월 25일 출범한 김영삼 정부는 ‘한민족공동체 통일방안’을 보완한 ‘민족공동체 통일방안’¹⁰의 마련과 아울러 남북정상회담의 추진 등 적극적인 대북정책을 모색했다. 김영삼 정부는 미전향 장기수인 이인모 노인의 조건없는 북한 송환, 1995년 쌀 15만 톤의 대북지원과 대북경수로 사업 추진 등 적극적인 대북정책 추진의지를 가지고 있었다. 그러나 1994년 7월 8일 김일성주석의 사망으로 남북정상회담이 성사되지 못했으며, 이후 북한의 소극적 자세로 남북관계의 진전이 이루어지지 못했다. 1993년 북한의 핵확산금지조약의 탈퇴와 김일성주석 사망 관련 조문파동 등으로 남북관계 전반에 부정적 영향이 초래되었으며, 이는 남북 경제관계 형성에 있어서도 마찬가지였다. 김영삼 정부 시기 대북협력사업자 승인 26건, 협력사업 승인 6건 등 외형상 노태우 정부에 비해 남북 경제관계 형성에 있어 상당한 성과가 있었으나 실질적으로 실현된 것은 대우가 1996년 운영을 개시한 남포공장이 유일한 경우였으며, 남북경협사업들은 모두 논의단계에서 중단되었다. 김영삼 정부 말기인 1997년 남북교역액은 3억 800여 만 달러에 달했으나 이는 당시 남한 전체교역규모의 0.11%에 불과했다.

9- 조동호, “남북경협 20년의 평가와 발전과제,” 『한반도 정세전망과 남북 관계 발전 방향』 (통일연구원·서울대통일평화연구소·현대경제연구원 주최 학술회의 자료집, 2008.11), pp. 18~19.

10- 민족공동체 통일방안은 점진적 방식의 통일을 지향하는 것으로 통일과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성 등 3단계로 설정하고 있으며, 이에 따른 단계별 추진 구도를 설정했다.

노태우·김영삼 정부에 있어서 남북 경제관계는 그 이전 냉전기에 비해 변화된 태동기로서의 의미를 지니고 있었으나, 실질적인 협력단계에까지는 이르지 못했다는 것을 알 수 있다. 이 과정에서 경제 외적인 다양한 요소들의 영향이 크게 작용했다는 특징을 도출할 수 있다.

나. 대북포용정책

김대중 정부의 대북포용정책은 남북한 간의 화해와 협력을 위한 기초를 마련하였으며, 현실적으로 가능한 수단들을 동원하여 남북관계개선을 위한 기반을 구축했다는 점에서 가장 중요한 평가를 내릴 수 있을 것이다. 즉 남북관계의 패러다임변화에 있어서 중요한 전환점이자 남북 경제관계의 진전을 위한 실질적 환경이 마련된 시기로 평가될 수 있을 것이다. 특히 2000년 남북정상회담을 통해 남북관계발전을 위한 최고 지도자 수준의 합의가 마련됨으로써 남북 경제관계를 둘러싼 외적인 불안정성이 상당부분 완화됨으로써 남북 경제관계 확대가 가능한 환경이 조성되었다고 볼 수 있다.

김대중 정부의 대북포용정책은 세계적인 냉전체제의 해체와 북한의 구조적 위기로 이미 의미를 상실하기 시작한 대립적 남북관계를 화해와 협력구도로 방향을 전환시켰다는 점에서 중요한 평가받을 수 있다. 대북포용정책의 목표는 현실적으로 당장은 가능하지 않은 통일을 유보하고 통일을 달성할 수 있는 환경을 조성한다는 점이며 이를 위한 현실적 수단으로서 남북관계개선을 추진했다. 따라서 장기간 지속된 남북한 간의 소모적 대립에서 대화가 가능한 상태로 구도를 전환시켰다는 점이 중요하게 평가되어야 할 것이다. 대북포용정책 하에서 남북관계는 비록 제한적이기는 하지만 남북대화과 이산가족상봉 및 인도적 대북지원 등 화해를 지향하는 성과를 얻었으며, 금강산관광사업의 성사 및 남북철도

I
II
III
IV
V
VI

연결 등 경제관계형성에 있어서도 상당한 진전을 보였다.

그러나 대북포용정책의 진행과정에서 드러난 문제점에 대해서 효과적으로 대응했느냐와 이 과정에서 추진력을 얻을 수 있는 합의기반구축이 미흡했다는 점이 지적되어야 할 것이다. 장기간 지속된 냉전구조의 해체는 상당한 난제이며, 이는 동·서독의 관계개선과정에서도 이미 나타난 바 있다. 따라서 대북포용정책의 기본방향 위에서 보다 세밀하고 구체적인 계획의 수립이 전제되어야 했으며, 이를 기초로 정책추진의 완급조절이 필요했었다.

우선 대북포용정책의 내적인 논리구조가 처음부터 명확하게 설정되어 있지 못했다. 대북포용정책과 관련된 여러 가지의 원칙들이 사전에 충분한 검토를 거쳐 일관된 방향성에 의해 제시된 것으로 보기 어려우며, 상황에 따라 제시됨으로써 개념상의 혼란을 초래했다는 점이다. 즉 처음부터 일관된 논리를 가졌다고 보다는 남북관계의 변화와 국내정치 및 여론의 향배에 따라 영향을 받음으로써 정책의 일관성을 유지하기 어려웠으며, 결과적으로 이는 정책에 대한 신뢰성에 부정적 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

햇볕정책의 근본적 전제조건인 ‘안보와 협력의 병행’ 추진전략이 남북간 안보문제에 대한 실질적 논의로 연결되지 못함으로써 서해교전과 같은 사태에 효과적으로 대응하지 못했다고 할 수 있다. 또한 신축적 상호주의 논리도 국민들을 설득하는데 충분했다고 보기 어려우며 금강산사업에 대해 정부가 초기부터 강조했던 정경분리 원칙도 정부 차원의 지원이 시작됨으로써 지켜지지 않을 결과가 되고 말았다.

대북정책추진에 있어 가장 중요한 에너지인 국민적 합의기반구축문제는 보다 중요하게 지적될 수 있을 것이다. 남북관계의 특수성과 남북한에 공히 존재하는 냉전구조 및 냉전문화는 대북정책 추진에 근본적

제약요인인 바, 이에 대한 충분한 이해 위에서 정책이 추진되어야 했다. 대북정책추진에 있어 국민적 합의기반구축에 보다 많은 노력을 기울이고 이를 통한 대북정책추진이 필요했다고 할 수 있다.

남북관계진전에 대응하여 대내적 인프라구축이 병행되는 양상보다는 보수와 진보라는 이분법적, 비타협적 구도로 재편되는 경향을 보였으며, 남남갈등과 아울러 민족문제의 정쟁화경향이 나타났다. 이는 소수정권의 한계를 지닌 김대중 정부의 대북정책추진력을 현저히 약화시키는 계기가 되었으며, 야당과의 협력구도를 설정하지 못함으로써 대북정책을 둘러싼 정쟁화가 지속되었다. 김대중 정부는 야당의 협조를 받지 못하는 상황에서 대북정책에 대해 제기되는 비판의 대응에 한계를 보였다. 정부는 소수의 정책결정자에 지나치게 의지하고 남북관계의 대형 이벤트를 통한 국면전환이라는 카드에 집착한 반면에 국민적 합의기반구축에 상대적으로 소홀, 결과적으로 국민들을 설득하는 데 한계를 노정했다.

대북포용정책에 수반되는 ‘비용’에 비해 남북관계 개선 및 북한의 변화라는 ‘효과’의 달성여부도 논란의 소지가 있었다. 남북관계 개선이라는 목표는 본질적으로 북한체제의 변화가 수반되어야 안정된 기반 위에서 달성이 가능하기 때문이다. 정부는 대북정책추진의 정당성 확보를 위해 북한의 변화에 대한 일방적 해석에 입각한 정책 추진을 시도했으며, 북한에 대한 평가에 있어 균형감각을 상실했다는 지적으로 이어졌다. 이는 국민들을 이해시키는 데 충분한 효과를 나타내지 못했다고 볼 수 있다.

주변국과의 정책 공조에서도 매끄럽지 못한 측면들이 있었다. 한·미 공조에 기반한 안보체제를 유지하고 있는 상태에서 주변국, 특히 미국과의 협력관계는 매우 중요한 문제이다. 그러나 한·미 정책 공조에서 남한의 일방적 기대와 해석에 의존, 미국의 의도 파악 및 대응에 한계를

I
II
III
IV
V
VI

보였다. 특히 부시 행정부의 정책노선에 대한 정확한 판단을 결여함으로써 한·미간 대북인식 및 구체적 정책집행과정에 이르기까지 조율이 효과적으로 진행되지 못했다.

김대중 정부의 대북포용정책기조는 금강산관광사업과 개성공단으로 상징되는 남북경협과 다양한 형태의 대북지원을 가능케 함으로써 남북 경제관계형성 본격화의 중요한 계기로 평가될 수 있다. 특히 금강산관광사업과 개성공단은 남북한간 경제관계 일상화의 시대를 열었다는 점에서 중요한 평가를 받을 수 있다. 남북정상회담은 남북 경제관계의 불안정성을 상당부분 완화시킴으로써 남북 경제관계의 안정적 기반 마련에 기여했다. 또한 북한에 대한 정부, 민간의 지원이 큰 폭으로 증가했다는 점도 남북 경제관계 확대과정의 이해에 있어서 중요한 대목이라 할 수 있다. 그러나 김대중 정부시기의 남북경협은 경제성이 충분히 확보되지 못한 금강산관광사업이라는 상징적 범주를 넘어서지 못했으며, 이 역시 끊임없는 정경분리 논쟁에 시달려야 했다. 김대중 정부 시기는 남북 경제관계의 중요한 전환점이었다는 점에서 순수경제적 관점으로 당시 남북 경제관계 형성과정을 평가하는 데 한계가 있다. 이는 남북관계의 전환을 위한 정치적 판단이 남북 경제관계 형성에 영향을 주었다고 할 수 있으며, 따라서 순수경제적 관점에서 볼 때 금강산관광사업을 포함한 당시 남북 경제관계 형성과 확대과정은 다양한 차원에서 비판의 소지를 지니고 있다고 할 것이다. 끊임없이 제기되었던 퍼주기 논란은 이를 상징적으로 대변하는 사례라고 할 수 있다.

다. 평화·번영정책

노무현 정부의 평화·번영정책은 대북포용정책을 근간으로 하고 있다는 점에서 기본적 지향성이 같다고 할 수 있다. 전반적인 상황을 고려했



을 때 노무현 정부 하에서 대북정책은 평화적 통일을 위한 기반구축이라는 현실적 목표와 이를 달성하기 위한 수단의 마련에 주력해야 했다. 대북포용정책의 성과에도 불구하고 한반도 냉전구조와 냉전문화는 남북관계개선에 한계로 작용해왔다는 점에서, 노무현 정부는 대북정책의 발전적 계승을 위해 새로운 목표들을 설정할 필요가 있었다. 노무현 정부는 한반도 평화와 번영의 선순환구조의 정착을 목표로 북핵문제의 우선적 해결과 평화체제구축, 남북교류협력의 제도화, 대북정책 추진을 위한 국내적 합의기반구축, 한반도 평화를 위한 국제협력유도 등을 대북정책의 주요 목표로 설정했다.

평화·번영정책은 대북정책을 국가전략차원에서 이해하려고 노력했으며, 특히 동북아 패러다임 및 대북정책에 대한 국제정치적 맥락의 적용, 그리고 국민적 합의기반의 중요성 등에 대해 주목했다는 점에서 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제들의 해소에 관심을 가지고 있었다. 그러나 노무현 정부는 북핵실험 및 대포동미사일발사실험 등 한반도평화문제에 있어 가시적 진전을 이루는데 성공하지 못했으며, 미국과 불필요한 오해 및 마찰, 그리고 민족문제의 정쟁화 해소 등에 있어 한계를 노정했다.

북핵문제는 한반도 안정을 근본적으로 위협하는 심각한 현안으로, 남북관계 전반뿐만 아니라 국제적으로도 민감한 이슈로서 해결의 시급성이 있었다. ‘대화를 통한 북핵문제의 평화적 해결’ 및 ‘북미직접대화’ 등 6자회담의 틀 속에서 진행되고 있는 과정은 노무현 정부의 기본적 강조점이었다. 노무현 정부 하에서 장관급회담 및 실무회담 등 당국간 대화가 지속적으로 이루어 졌으며, 2007 남북정상회담의 성사를 통해 남북관계의 지속성을 유지했다. 2007 남북정상회담을 통해 남북관계 지속의 모멘텀을 마련하였으며, 참여정부 기간 내 당국대화가 지속됨으로써

I
II
III
IV
V
VI

남북관계의 지속성과 실용성을 확대하였다고 평가할 수 있다.

불필요한 문제의 제기 등 참여정부의 대미관계에 대한 논란에도 불구하고 6자회담을 통한 국제협력, 한미공조 체제의 원만한 가동 등 북핵 문제의 해결 및 대북정책 추진과정의 국제협력체제에 있어서도 일정한 평가가 가능할 것이다. 이라크·아프가니스탄 파병, 주한 미군 지위변경 등 미국이 원하는 바를 수용함과 아울러 2007 남북정상회담 등에 있어 미국과의 협의과정을 거침으로서 대북정책추진에 대한 미국의 협조를 유도해낸 점이 평가될 수 있을 것이다. 특히 한국입장의 제약속에서도 6자회담 등 국제협력체제를 일정정도 활용한 점 등이 인정될 수 있을 것이다.

그러나 동시에 평화·번영정책은 결과적으로 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제들의 해소에 성공했다고 볼 수 없으며, 특히 불필요한 많은 논란과 대북정책의 정쟁화구도를 해소하지 못했다는 지적을 피할 수 없을 것이다.

북핵문제의 우선적 해결이라는 목표의 설정에도 불구하고 북핵실험의 방지 및 예측에 실패함으로써 정책신뢰성에 손상을 입었으며, 미사일 발사실험에 대한 대응도 남한의 정책적 한계를 노정하는 사례였다. 아프가니스탄과 이라크에 대한 파병, 주한미군지위변경 등 미국이 원하는 주요사안에 대한 수용에도 불구하고 ‘자주’에 대한 불필요한 강조 및 국내적 이용 등은 국내 보수세력의 비판과 아울러 미국의 오해를 불러 일으켰다. 이는 결과적으로 미국에 대한 협상력의 약화와 아울러 불필요한 비용의 증가를 초래했다. 이는 이명박 정부의 한·미동맹강화론의 근거가 되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

남북관계발전 및 북한과의 협상에 있어 정부의 원칙이 제대로 지켜지지 못함으로써 국민들에게 신뢰를 주는데 미흡했다. 대북지원에 대해서

도 국민을 설득하는데 성공적이었다고 할 수 없을 것이다. 따라서 대북 정책추진에 대한 국민적 합의기반 구축 문제 역시 ‘국민과 함께’ 하지 못했다는 지적을 피할 수 없다. 참여정부 하에서 남북문제는 정쟁화의 구도에서 벗어나지 못했으며, 보혁갈등의 주요 논쟁의 소지였다. 참여 정부는 대북정책에 대한 보수진영 및 비판적 세력에 대한 설득에 적극적으로었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 지지를 확보하는데 실패했다. 임기 말 추진된 남북정상회담의 추진과정에서도 야당과 적절한 협의구도를 설정하지 못함으로써 이명박 정부 출범 이후 정상회담 합의이행에 대한 논란의 소지를 제공했다고 할 수 있다.

개성공단으로 상징되는 남북 경제관계는 노무현 정부시기 양적으로 크게 확대되었다. 개성공단사업 등 남북경협은 대포동미사일발사 및 북핵실험에도 불구하고 지속되었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 대내외적 부정적 요인에도 불구하고 남북경협의 지속을 통해 남북관계의 안정성을 확보할 수 있었으며, 남북관계의 실용성 확대에 기여했다는 점에서 의미가 있다. 북핵실험 등의 국면에서 경협의 중단, 개성공단 철수 등의 상황이 전개되었을 경우 국가신인도 하락 및 국제자본 유출 등이 예상될 수 있었으며, 남북경협의 재개에 많은 시간과 노력이 필요했을 것이다. 1990년 2천만 달러를 넘지 못했던 남북교역액은 2007년 말 18억 달러에 육박했으며, 교역 건수도 1990년 83건에서 2007년 말 5만 1천 8백 여 건으로 증가했다. 같은 기간 북한의 대외 교역에서 한국이 차지하는 비중도 1990년 0.3%에서 37.9%로 증가, 2002년을 기점으로 남한은 중국에 이어 북한의 제2의 교역상대국이 되었다. 인적교류의 경우도 2007년 일반 방북 15만 8천 1백 여 명, 금강산 관광객 34만 8천 2백 여 명, 그리고 개성관광객 7천 4백 여 명 등, 북한을 방문한 사람은 모두 51만 3천 8백 여 명에 달했다는 점에서 남북 경제관계의 일상화

I
II
III
IV
V
VI

시대로 접어들었다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 노무현 정부시기 남북 경제관계는 개성공단의 범위를 크게 넘어서지 못했다는 점에서 남북경제공동체 형성의 실질적 기반의 구축이라는 점에는 미흡했다고 볼 수 있다. 금강산관광사업과 개성공단사업을 제외한 남북경협은 전반적으로 정체상태를 벗어나지 못하고 있으며, 대북투자의 증가도 대부분 개성공단 입주기업에 의한 것으로 볼 수 있다. 외형적 성장에도 불구하고 경제규모의 확대를 고려한 상대적 평가의 경우 2007년 남북한간 거래성 교역이 남한무역에서 차지하는 비중은 0.11%로서 김영삼 정부 말기인 1997년과 동일한 수준에 그치고 있다. 남북교역에 참여하는 업체의 수도 정체상태에 머물러 있으며, 10년 이상 장기간 남북교역에 참여하는 업체는 17%에 불과한 실정이다. 이는 중장기적 관점에서 남북교역에 참여하기보다는 단기적 관점에서 접근하는 기업이 더 많다는 것이며,¹¹ 따라서 남북교역의 안정적인 기반이 구축되지 못했다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

라. 상생·공영의 대북정책

이명박 정부의 출범은 보수진영으로의 실질적 정권교체라는 의미를 지닌다. 이는 이명박 정부의 대북정책노선이 김대중·노무현 정부와 일정정도 차별성을 보일 수 있음을 의미한다. 북한에 대한 태도의 전환 및 한미동맹 강화 등 이명박 정부가 대선과정에서부터 주장한 이슈들은 참여정부 대북정책에 대해 보수진영으로부터 제기된 비판의 중심이었다. 이명박 정부의 출범은 김대중 정부 이후 추진된 10년간 대북정책의 결과에 대한 비판적 평가를 토대로 일정한 방향성의 전환이라는 의미를

¹¹ - 조동호, “남북경협 20년의 평가와 발전과제,” p. 29.

지니는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

그러나 이명박 정부의 대북정책추진 환경은 노무현 정부와 근본적으로 다르지 않다는 점에서 변화의 폭이 제한적이다. 우선 남북관계 진전의 전제로 제시된 북핵문제의 해결 즉, ‘비핵·개방·3000 구상’ 계획의 전제는 노무현 정부와 크게 다를 바 없다. 남북관계의 안정적 발전을 위해서는 북핵문제 해결과정의 순조로운 이행과 이를 위한 남한정부 노력의 가시화 및 성과가 전제되어야 한다. 아울러 북핵 폐기와 병행되어 진행될 평화체제구축 과정에도 주력해야 할 필요성이 있다.

초당적 대북정책 추진구도의 형성도 필요하다. 과거에 비해 높은 지지율로 당선된 이명박 정부도 기본적으로 과반수를 확보하지 못했다는 점에서 정책추진기반이 취약하다고 할 수 있으며, 이는 미국산 쇠고기 수입문제로 이미 가시화된 바 있다. 대북정책추진은 복합적인 민족문제라는 점에서 보수진영의사의 대변만으로 정책추진기반이 마련될 수 없으며, 진보진영의 협력이 필수적이다. 특히 향후 대북정책 추진에 필요한 비용은 과거와 비교할 수 없는 규모로 진행될 가능성이 큰 바, 대북정책에 있어 여야 협력구도는 필수적이라 할 수 있다. 참여정부 하에서 별다른 성과를 보이지 못한 초당적 대북정책 추진구도는 이명박 정부에서 실현되어야 할 주요 과제인 것이다. 북핵폐기 본격화 이후 남북관계 진전 및 북한개발협력 등 상당한 비용의 수반이 예상되는 바, ‘퍼주기논쟁’ 재론 등을 막기 위한 통일문제에 대해 국민적 합의기반의 구축에 있어 가시적 노력이 필요하다.

이명박 정부의 경우 평화통일과 선진한국 구현과정의 결합을 통한 상생·공영의 추구를 대북정책의 비전으로 하고 있다고 볼 수 있다. 남북관계발전과 국가발전의 선순환구조를 기반으로 선진한국을 구현함으로써 남북한이 상생·공영하는 한민족 시대를 열어가는 것을 지향하

I
II
III
IV
V
VI

는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이 과정에서 한반도 평화의 정착 및 북한과의 협력은 전제로서의 의미를 지니며, 남북 경제관계의 확대를 수반하게 된다. 2008년 이명박 대통령이 러시아 방문 중에 발표한 3대 신실크로드 건설안은 이 같은 가능성을 구체화하는 것이라 할 수 있다. ‘철의 실크로드’, ‘에너지 실크로드’, ‘녹색 실크로드’ 등 3대 신실크로드 건설안이 실현될 경우 남북경제공동체의 진입을 가능케 하는 경제관계의 획기적 계기가 될 수 있을 것이다. 그러나 이 계획은 한반도의 평화와 남북관계 발전이 없이는 추진이 어렵다고 볼 수 있다. 3대 신실크로드는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도횡단철도(TKR)의 연결, 러시아의 에너지 자원과 한국 기술력의 연계, 그리고 한러협력을 통한 연해주 녹색혁명을 내용으로 하고 있다. 철도의 경우 북한지역의 통과가 필수적이며, 에너지와 연해주 농업 개발의 경우도 북한의 참여와 노동력의 제공 등을 통해 효율적 추진이 가능한 사안들이다.

남북 경제관계 확대 가능성은 이명박 정부 국정과제에 포함된 나들섬 건설계획에서도 확인될 수 있다. 나들섬 건설계획은 남북한 모두에게 도움이 될 수 있는 대형 경제프로젝트라고 할 수 있다. 이 계획이 실현될 경우 과거와 다른 한차원 고양된 남북 경제관계의 형성이 예상되며, 사실상 남북경제공동체 형성의 본격화를 의미하게 될 것이다. 따라서 상생·공영의 대북정책은 남북 경제관계의 형성과 확대에 있어서 북한 비핵화과정과 연계될 경우 다양한 가능성을 지니고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. ‘비핵·개방·3000 구상’ 계획은 기본적으로 한반도 선진화와 연계된 북한근대화를 내용으로 한다는 점에서 남북 경제관계의 확대, 나아가 남북경제공동체 형성의 본격화를 지향하는 것으로 볼 수 있다. 북한개방, 그리고 3,000달러로 대표되는 북한경제의 회생은 과거 정부의 대북정책의 방향성과 크게 다르다고 할 수 없다는 점에서 기본



적으로 대북정책의 지속성을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 상생·공영의 대북정책은 2008년의 정체된 남북관계에도 불구하고 남북 경제관계에 있어 다양한 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

2. 남북 경제관계 구축 성과에 대한 평가

우리 정부의 대북정책을 통해서 남북 간의 경제관계가 구축된 성과를 평가하기 위해서는 그동안 남북경제사회부문의 협력사업들을 통해서 경제관계의 발전에 어떻게 기여했는지를 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 대북지원의 성과를 평가함으로써 개발협력사업으로의 전환이라는 새로운 과제에 어떻게 접근해 가고 있는지 살펴보고, 경제협력부문의 성과를 평가함으로써 남북 경제통합의 기반 구축과 북한의 체제전환이라는 정부의 중장기 목표가 어떻게 구체적으로 실현되었는지를 보고자 한다.

가. 대북지원의 성과에 대한 평가: 개발협력적 시각에서

(1) 대북지원의 특성과 유형

(가) 대북지원의 특성

인도적 지원은 기본적으로 ‘인도적 상황의 개선’ 자체가 목적이라는 점에서 정치·외교적 사안과 연계되지 않는 원칙을 견지한다. 따라서 인도적 지원은 원칙적으로 지원대상국의 정치적 환경이나 조건과 연계되지 않는다. 대북지원 역시 이와 같은 맥락을 견지하고 있다. 그러나 국제사회의 대북지원과 남한의 대북지원은 일정한 차이점을 내포하고 있다.

대북지원은 인류애적 가치의 구현이라는 보편성과 아울러 한민족 사이의 지원이라는 특수관계를 동시에 지니고 있다는 점에서, 일반적인

I
II
III
IV
V
VI

국제사회의 대북지원과 다른 의미를 지니고 있다. 특히 분단상황이라는 복합적 요인은 대북지원에 있어서도 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 예를 들어 한반도 이외 지역에서 지원이 필요한 상황이 발생한다고 하더라도 이는 한반도 및 남한사회에 직접적·즉각적 영향을 미치지 않는다. 그러나 같은 민족으로서 분단상황에 놓여있는 북한에 대한 인도적 지원 상황의 발생은 곧바로 남한사회의 각 영역에 영향을 미치는 변수로 작용한다. 대북지원은 다른 인도적 지원과 달리 분단상황과 남북관계의 변화, 그리고 통일이라는 복합적인 맥락 속에서 이해되어야 한다는 것이다.

남북분단사에 있어서 대북지원은 1990년대 중반까지도 별다른 의미를 지니지 못했으며, 이는 냉전적 대립이라는 근본적 한계가 장기간 남북관계전반에 영향을 미쳤기 때문이었다. 냉전체제하에서 남북관계는 배타적 대립구조를 형성했으며, 남북한 간의 경제교류는 사실상 거의 의미를 지니지 못했다. 남북한 간의 교류 제의들도 대부분 실현가능성보다는 정치적인 차원에서 다루어 졌다. 그러나 세계적 차원의 냉전체제의 해체와 남북 체제경쟁이 무의미해진 상황의 도래는 남북관계 성격 변화의 지형을 만들어 냈다. 새로운 환경의 도래에 따라 대북정책도 ‘냉전적 대립’에서 ‘대북포용’으로 패러다임의 전환이 이루어졌으며, 남북한 간의 화해와 협력을 명시적 목표로 하는 대북포용정책 구사로 남북한간 교류의 활성화와 대북지원의 본격화가 가능해지게 되었다. ‘남북간 화해협력의 적극 추진’이라는 대북정책의 패러다임 전환이 나타나게 된 것이다.

대북정책 및 남북관계의 패러다임 전환과정에서 대북지원을 위한 긍정적 환경만 조성되었다고는 할 수 없으며, 다양한 외적요인들이 대북지원에 영향을 미쳤다. 우선 대북지원을 둘러싼 보혁 간의 논쟁구도가

국가와 시민사회가 아니라 냉전적 유제에서 벗어나지 못한 시민사회내의 대립관계를 통해 나타나는 양상을 보였다. 대북지원 민간단체와 보수진영 간의 직접적 대립관계가 형성되었으며, 이는 배타적 대립구조도 재생산되는 경향을 보였다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진행되는 남북관계 개선과정에서 비판적인 여론도 동시에 형성되었으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 악순환구조도 나타났다고 할 수 있다. 남북관계는 종종 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보였으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원은 이 과정에서 보혁이 충돌하는 주요 소재로 다루어져 왔다.

대북지원은 ‘대북정책과의 친화력’이라는 부담으로 부터도 자유롭지 못했다. 남한사회의 대북지원은 인도주의적 목적과 아울러 대치상황에서의 분단 민족내부의 교류협력이라는 점에서 한반도 평화증진과 북한의 변화라는 외적인 목적으로부터 자유롭지 못하다는 이중적 특성을 지녔다. 예를 들어 인도적 차원의 대북지원도 ‘북한이 얼마나 변했느냐’라는 대북정책의 효과성이라는 외적인 척도에 의해 재단되는 경향이 있었다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환과정에서 대북지원의 새로운 전기가 마련되었다고 평가될 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 남북관계의 제약에서 자유롭지 못하다는 점에서 일반적 인도주의 지원과 다른 특수성을 견지하고 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

(나) 대북지원의 유형¹²

국제사회에서 인도적 지원은 일반적으로 긴급구호사업을 의미한다.

¹² - 이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,” 『대북지원 보건의료협력의 현안과 과제』 (국제보건의료재단, 국제학술회의 자료집, 2008.7.28).

I
II
III
IV
V
VI

그래서 전통적으로 지원 사업은 크게 긴급구호(emergency relief)와 개발지원(development assistance)으로 나뉜다. 하지만 최근에는 인도적 지원에서 개발지원으로의 이행을 원활하게 하기 위해 중간단계로 복구(rehabilitation) 또는 개발구호(developmental relief)의 과정을 설정하고 있다.

그러나 우리 사회에서는 2000년대 중반까지도 이러한 구분 없이 대북지원을 모두 인도적 지원이라는 명칭으로 사용하였다. 대북지원의 유형 구분에 대한 논의가 나타나게 된 것은 2005년에 북한에 대한 개발지원 논의가 시작되면서부터라고 할 수 있다. 대북지원을 보다 세부적으로 구분하고 각 유형에 따라 지원의 원칙과 내용을 만들어야 한다는 인식이 형성되었다. 긴급구호와 복구, 개발지원의 차이는 아래의 표에 요약되어 있다.

<표 III-1> 대북지원의 유형과 내용

	긴급구호	복구(개발구호)	개발지원
목 적	인도주의 실현	인도주의 실현	인도주의 실현과 복리 증진
목 표	긴급한 인명 구조 활동	시설 복구 및 재난 대응 능력 향상	주민의 삶의 질 향상
원 칙	인도주의 원칙에 입각한 무조건 지원	인도주의 원칙에 입각한 무조건 지원	목표 달성을 이루기 위한 조건부 지원
기 간	단기(1년 이내)	중기(2년 이내)	장기(2년 이상)



(2) 대북지원의 성과에 대한 평가

(가) 북한의 대남 의존도 증대

1995년 북한의 지원요청 이후 대북지원은 지속적으로 전개되어 왔으며, 대북지원의 확대과정에서 남한 비중의 증가와 아울러 북한의 대남 의존도도 점차 심화되어 왔다. 2004년 하반기 이후 교착상태에 빠졌던 남북대화가 북측의 요구에 의해 재개된 요인 중의 하나는 북한이 절실히 필요로 하는 ‘비료’ 때문이었다고 할 수 있다. 이와 같은 점은 국제사회의 대북지원이 2001년을 기점으로 감소 추세로 접어들었음에도, 남한의 대북지원은 지속적 증가 추이를 이어온 점에서도 확인될 수 있을 것이다. 특히 남북관계의 경색국면, 또는 외교·군사적 돌발사안의 발생에도 불구하고 남한의 대북지원은 증가추이를 이어왔다.¹³ 2004년 하반기 남북관계가 급속하게 경색되었음에도 불구하고 민간과 정부의 대북지원은 모두 전년도에 비해 증가했다는 점을 주목할 필요가 있다.

따라서 전체 대북지원의 증가 추이 속에서 남한이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 남북정상회담이 성사된 2000년, 북한이 도입한 총 식량 중 남한의 비중이 처음으로 50%에 달한 이후 2001년을 제외하고 남한은 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

¹³- 1990년대 후반 이후 남북교류협력에 있어서 뚜렷한 특징 중의 하나는 북한의 실리추구적 입장의 견지라고 할 수 있다. 북핵위기의 지속과정에서도 남북경협과 사회문화 교류, 그리고 대북지원 등 주요 남북교류가 전면적으로 중단된 경우는 없었다고 볼 수 있다. 따라서 남북교류협력은 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다. 금강산관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 남북정상회담으로 증가 추이를 보인 사회문화분야의 방북은 2001년 부시 정부의 대북강경책과 남북관계 진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았다. 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 52. 아울러 2006년 북한의 대포동 2호 미사일발사실험과 핵실험 상황에서도 남북관계의 전면적 교착상태는 발생하지 않았으며, 오히려 남북교류협력의 지속 여부에 대한 논란은 남한내부에서 발생했다.

<표 III-2> 북한의 최대 식량 공급 국가¹⁴

(단위: %)

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국가	일본	중국	중국	미국	미국	한국	일본	한국	한국	한국
비중	39	52	53	45	56	50	36	50	63	59

* 전체도입량은 수입과 지원의 총합임.

출처: 박형중, “통계로 본 북한 경제 자원 수급 현황과 그 정치경제학적 의미,” 미발표 원고, 2005.

(나) 긴급구호에서 복구지원으로의 전환

1995년 북한의 긴급구호 요청에 따라 시작된 우리 사회의 대북지원 사업은 옥수수, 의약품, 의류 등의 단순물자를 지원하는 긴급구호 단계를 거쳐서 1998년 민간단체를 중심으로 복구지원성 사업으로의 전환이 추진되었다. 물론 이후에도 식량과 의약품 지원사업은 계속되었지만, 단순한 물품 지원으로는 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 문제인식 속에서 지원활동을 농업 생산력 복구와 보건의로 시설의 복구에 초점을 맞추게 된 것이다.

이에 따라 농업부문에서는 종자 개량, 비료 지원, 농기계 지원, 축산 지원 등을 통해 협동농장의 생산력을 복구하기 위한 지원 사업들이 펼쳐졌다. 또한 보건의로 분야에서는 각급 병원 및 제약공장 현대화 등의 사업이 진행되었다.¹⁵

¹⁴ - 대북지원이 본격적으로 시작된 1997년 이후 연도별 대북 최대 식량 공급 국가는 1995년은 일본(37만 톤), 1996년과 1997년은 중국(54.7만 톤, 86.7만 톤), 1998년과 1999년은 50만 톤과 60만 톤을 공급한 미국, 2000년은 60만 톤(곡물차관 50만 톤 + WFP 무상 10만 톤)을 제공한 한국, 2001년은 일본(32만 톤)과 미국(29만 톤), 2002년, 2003년, 2004년은 50만 톤(곡물차관 40만 톤+WFP 10만 톤)을 제공한 한국이다.

¹⁵ - 이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,”

- 현대화 사업 대상 병원: 조선적십자종합병원(신경호흡기, 구강, 이비인후과·두경부외과, 비뇨기과, 안과, 정형외과, 외래병동, 약무병동), 평양의대병원, 평양시제1인민병원, 평양시제2인민병원, 평양시제3인민병원, 평양어깨동무어린이병원, 어린이심장병센터, 평양대동강구역병원, 평남온천군병원, 평안북도 소아병원, 신의주제1인민병원, 황해북도 사리원시인민병원, 결핵예방원 및 결핵전문병원 등
- 현대화 사업 제약공장: 정성의학종합센터(구 정성제약연구소), 대동강제약공장, 평양제약공장, 어린이영양관리연구소, 김일성대학 학생제공장 등

이러한 지원 노력은 개별 프로젝트 차원에서 볼 때는 상당한 성과가 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 북한의 보건의료분야 전체를 놓고 보면 아직도 심각한 낙후상태에 처해있으며, 대다수의 북한주민들이 보건의료 혜택을 제대로 받지 못하고 있다. 그동안 진행되었던 우리 사회의 보건의료 분야에 대한 복구지원 사업이 북한 사회 전반으로 파급효과를 가져오지 못한 것이다. 다시 말해 북한의 보건의료 분야에 대한 대북지원 사업은 복구지원에만 머무르고 개발지원으로 전환되지 못했던 것이다.

이와 함께 우리 정부는 2005년 북한의 영유아에 대한 지원계획을 마련, 민간차원에서 이를 시범적으로 추진한 바 있으며, 북한지역의 영양개선, 질병관리, 건강관리 등 3개 분야에 대해 정부·민간단체·국제기구의 역할 분담이 이루어지는 본격적인 지원사업을 추진해왔다. 아울러 대북민관정책협의회를 통해 보건의료 등 장기적 복구가 필요한 분야를 중심으로 민관 합동사업을 발굴·시행해 오고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

<표 III-3> 5개 시범 합동사업

사업명	사업 내용
주거환경 개선 시범사업	취약층 주거환경 개선을 위한 주택건설(황북 봉산군)
축산사료 자급 시범사업	북한주민의 영양불균형 해소를 위해 단백질 공급원인 가축의 사육에 필요한 사료공장 시설개선, 사료생산 자재 및 기술지원
보건의료 인프라 개선 시범사업	구역병원, 지방병원, 종합병원 등 보건의료체계 단계별 시설 및 설비를 개선하고 의료기술과 의료장비 수리·관리 기술 지원
모자보건·복지 시범사업	출산과정 및 5세 이하 어린이 성장과정에 필요한 건강관리와 영양공급을 위한 영양사업(콩우유, 영양빵 지원), 의료·위생·교육사업 추진
농업, 보건 용수 개발 시범사업	북한 지하수 개발을 통해 깨끗한 식수원을 개발하고 의료시설 및 협동농장 등에 필요한 보건·농업용수로 활용할 수 있도록 기자재 지원

출처: 통일부, 『통일백서 2006』 (서울: 통일부, 2006), p. 181.

(다) 남북주민간 정서적 거리감 완화

대북지원의 평가에 있어서 직접적 효과 이외에 간접적 효과에 대해서도 주목할 필요가 있으며, 대북지원을 통한 남북한 간의 거리감의 축소가 그것이라 할 수 있다. 1995년 이후 지속적으로 전개된 대북지원은 남한주민들에게 생소한 대상이었던 북한을 일상적인 차원으로 끌어들이는 계기였다고 할 수 있다. 또한 북한주민들에게도 금단의 영역이었던 남한을 직·간접적으로나마 접촉하는 계기로서의 의미를 지니고 있다. 따라서 대북지원은 남북한 간의 ‘거리감’을 상당부분 줄여주었다는 점에서 남북한사회 양자 모두에 영향을 주었다고 할 수 있다.

대규모의 대북지원이 상시적으로 이루어지는 상황에서 북한은 더 이

상 남한사회의 대북지원을 주민들에게 감출 수 없게 되었으며, 결과적으로 북한주민들은 남한의 대북지원 및 남한의 생활상을 직·간접적으로 접하게 되었다고 할 수 있다. 북한의 장마당에서 남한이 지원한 쌀자루 속의 쌀이 거래되고 있는 현실이 이를 증명하고 있다. 남한사회 역시 대북지원을 자연스러운 현상으로 받아들이고 있다. ‘용천재해’ 때 나타난 것처럼 북한의 재해는 남한사회의 재해와 다르지 않은 사안으로 받아들여지고 있다. 대북지원은 남북한 주민에게 서로의 존재를 인식시켜주는 계기이자, 특히 남한사회에서 남북교류와 통일문제에 연령과 계층의 경계를 벗어나 일반시민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 계기였다는 의미를 지니고 있다.¹⁶

(3) 대북지원 사업의 문제점과 과제

(가) 우리 사회 내부의 문제

1995년 이후 양적·질적 발전을 이루어온 남한사회의 대북지원은 긍정적인 효과와 아울러 동시에 여러 가지 문제들을 낳았으며, 개선의 필요성에 직면하고 있다.

첫째, 우선 ‘퍼주기’ 논쟁으로 대변되는 국민적 합의구조의 형성문제는 대북지원에 있어서 가장 민감한 문제로 등장했다. 북한의 가시적 변화가 감지되지 않는 상황에서 대북지원에 대한 비판여론은 지속적으로 제기되어 왔으며, 대북지원을 지지하는 여론과 팽팽한 긴장관계를 형성해왔다. 대북지원은 남남갈등이 가장 첨예하게 대립했던 영역으로 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조 속에서 끊임없이 제기되는 ‘퍼주기’ 논쟁에서 자유롭지 못했다고 할 수 있다. 이와 같은 구조는 대북지

¹⁶ - 이기범, “인도적지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망,” 『2004 평화나눔센터 자료집』 (서울: 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004), p. 152.

원정책 추진기반의 불안정성을 의미하는 바, 적극적 해소책의 마련이 필요했다고 할 수 있다. 그러나 대북지원의 필요성에 대한 홍보와 비판이라는 일방적 주장의 공방 속에서 대북지원에 대한 ‘최소주의적 합의 구조 형성’에 성공했다고 할 수 없을 것이다. 북핵문제의 해결 이후 현 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’이 현실화되어 대북개발지원이 본격화될 경우 상당한 비용이 소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 통일문제에 대한 사회적 합의가 없이 막대한 비용이 수반되는 대북개발지원은 어렵기 때문이다.

둘째, 대북지원의 양적 확대과정에서 ‘지원자 편의주의’와 ‘과당경쟁’ 등의 문제도 나타났다.¹⁷ 인도적 지원의 경우 지원을 받는 쪽의 수요인은 중요한 의의를 지니나, 대북지원의 경우 이 같은 원칙이 견지되지 않는 경우들이 종종 발생했다. 이는 남북 특수관계와 지원자 자체의 내부적 요인이 지원의 실효보다 중시되는 경향 때문인 것으로 지적할 수 있다. 대북지원에 참여하는 민간단체의 수가 증가하는 추세에 따라 부분적으로 경쟁체제가 형성되고 있으며, 특히 상당수 민간단체가 영세성에서 벗어나지 못하는 상황에서 대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금지원 등은 부분적으로 중복지원 및 과당경쟁 등 부정적 측면을 야기하고 있다.

셋째, 대북지원의 평가에 있어 보다 본질적인 문제는 장기간의 인도

¹⁷ “정부지원의 경우에는 지원시기가 현장의 시급성보다는 정치적인 판단에 따라 결정되는 경우가 대부분이었으며, 민간의 경우 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(꿀·사과·배·계란)으로 바뀌고 있다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상은 아니라고 할 수 있다.” 김형석, “민간대북지원의 현황과 과제,” (한민족복지재단, 한민족세미나 2004 자료, 2005).

적 지원에도 불구하고 대북지원 방향성의 재검토와 아울러 체계적인 대북지원로드맵이 부재하다는 사실일 것이다. 특히 최근 변화의 조짐들에도 불구하고 남한의 대북지원은 식량 등 긴급구호를 중심으로 이루어져 왔으며, 장기간의 지원경험에도 불구하고 개발협력체제로의 전환에 대해 대비하는 데 미흡했다고 할 수 있다. 긴급구호성격의 지원이 장기간 반복적으로 지속되고 있다는 것은 지원의 효과성 측면에서 문제가 될 수 있다.

(나) 북한 내부의 문제¹⁸

첫째, 외부 원조에 대한 북한의 수용성(acceptance)이 매우 낮다는 점이다. 수용성의 개념은 “외부의 어떤 변화 요구에 대해서 행위나 행위를 포함한 마음까지 변화에 대해서 호응하는 것”이라고 규정할 수 있다. 단순한 긴급구호에 따른 원조의 경우에도 ‘수용성’은 중요한 문제가 될 수 있다. 남한의 대북지원에 대한 북한의 수용성은 정치적·경제적·문화적 측면의 모든 부분에서 부정적으로 나타난다. 특히 남한의 원조에 대한 북한의 정치적 수용성은 매우 낮는데, 그것은 남한의 지원이 북한 주민에게 미칠 부정적인(?) 영향에 대해 끊임없이 경계하고 주민과의 접촉을 차단하려고 지속적으로 노력하는 데에서 극명하게 나타난다. 이러한 정치적 태도가 남한 사회의 원조에 대한 조심스러움과 경계심으로 나타나는 것이다.

둘째, 북한의 나쁜 정책(bad policy)을 들 수 있다. 정책은 “바람직한 사회를 이룩하려는 정책 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 정부기관이 권위적·공식적으로 결정한 기본방침”이라고 할 수

¹⁸- 이종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,” 참조.

I
II
III
IV
V
VI

있다. 이러한 정의에 따르면, 좋은 정책과 나쁜 정책을 구분하는 기준은 정책이 지향하는 목표의 정당성과 이를 실현할 수 있는 정책 수단의 효과적인 사용 여부라고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 북한은 남한의 원조를 받아들이는데 있어서 자원의 효과적인 이용보다는 원조를 가장 많이 받아 내는 것에 일차적인 관심을 보인다. 또한 원조 요청도 현장의 필요성에 의한 것이라기보다는 상부기관의 방침(지시)에 의해 결정되는 경우가 대부분이다. 특히 북한은 그때그때 상황에 따른 단편적이고 무계획적인 지원요청을 하는 경우가 많아서 북한당국이 종합적이고 체계적인 정책을 갖고 외부의 원조를 효과적으로 활용하고 있다고 평가하기 어려운 것이 현실이다.

셋째, 원조를 관리 집행하는 북한 행정시스템의 후진성이다. 외부의 원조에 대한 북한의 행정체계는 국제사회와 남한을 분리 대응하는 이원적 구조로 되어 있다. 국제사회의 원조에는 2005년 이전까지는 큰물피해대책위원회가 담당하였다가, 그 이후에는 외교부 산하에 각 국가별 담당 기구를 두어서 관리하고 있다. 반면에 남한의 원조는 초기에 조선아시아태평양위원회를 통해서 하다가 1998년에 민족화해협의회(이하 민화협)를 결성해서 민간단체의 지원사업과 남북교류 사업을 담당해왔다. 그런데 민화협의 관계자들의 경우 잦은 인사이동으로 인하여 담당자의 전문성이 떨어진다. 또한 행정처리 절차 및 과정의 불투명성으로 인하여 대북지원 사업이 규범과 절차에 따라서 진행되지 않고 있다.

(다) 과제

북핵문제의 평화적 해결에 제한적이기는 하지만 일정부분 진전이 있는 것으로 나타나고 있어 국제사회의 북한에 대한 개발협력도 본격화할 수 있는 가능성도 점차 커지고 있다. 따라서 향후 국제사회의 북한 개발

협력에 대한 논의도 본격화할 가능성이 있다. 문제는 북한의 특수성에 대한 이해 없이 개도국에 시행했던 프로그램을 일방적으로 적용하는 경우라고 할 수 있다. 이를 방지하고 북한 개발협력의 의미를 구현하기 위해서는 남북관계의 특수성을 반영함과 아울러 북한의 특성에 맞는 개발협력모델을 창출하는 것이 필요하다.

북한위기의 근본원인은 경제적 차원의 단순한 문제가 아니라 사회주의체제 자체로부터 비롯되는 것이며, 복합적인 성격을 지니고 있다. 이는 북한에 대한 개발협력이 경제개발을 위한 물질 투자를 넘어 사회주의체제라는 환경의 개선을 위한 다양한 지원을 포함해야 함을 의미한다. 사회주의체제의 제도, 문화, 사회적 관계 등의 근본적 개선을 위한 투자와 지원이 필요하며, 이 경우 시장화에 대한 북한의 정책적 전환은 무엇보다 중요한 선결요건이라고 할 수 있다. 북한이 사회주의체제의 유지를 고수하고 시장화를 위한 정책적 전환을 꺼려하는 기존의 입장을 되풀이 한다면 긴급구호성격을 벗어난 북한 개발협력은 사실상 어려우며, 국제사회의 신뢰를 확보하는 데도 한계가 있기 때문이다. 이는 남북 경제관계 확대방향성의 설정에 있어 매우 중요하며, 순수경제관계의 진전과 아울러 북한 시장화를 위한 정책적 전환과 제도개선을 위한 기술 지원 및 노하우 제공 등 보다 많은 노력이 필요함을 의미한다.

나. 북한경제체제의 변화 촉진 성과에 대한 평가

(1) 북한경제체제의 변화에 대한 기본 시각

북한경제의 변화와 관련된 우리 사회의 논의는 2002년 북한이 ‘7·1조치’를 발표한 이후, 이를 평가하는 작업을 계기로 본격적으로 진행되었다고 할 수 있다. 북한당국이 ‘7·1조치’를 계기로 북한경제의 관리체제

I
II
III
IV
V
VI

의 변화를 보여주는 일련의 조치를 취하자, 우리 사회를 비롯하여 국제 사회의 북한 관련 전문가들이 이러한 조치들의 성격에 대한 논쟁이 활발하게 진행되었던 것이다. 당시에는 북한의 조치들이 본격적인 경제개혁의 시작을 의미하는 것인지, 아니면 경제난으로 인한 상황의 변화를 정부가 어쩔 수 없이 받아들인 것으로 국가경제가 회복되고 정부의 통제력이 강화되면 다시 계획경제의 틀로 회귀할 것이라는 논쟁이 그것이다. 이때의 논쟁은 북한경제에서 나타나고 있었던 변화가 경제개혁을 추진하고자 하는 정부의 의도를 반영한 것인지 아니면, 북한주민들의 생계활동을 제도화하여 정부의 통제력을 강화하고자하는 것인지로 나뉘어졌다고 할 수 있다. 즉, “북한당국의 경제개혁에 대한 의지가 있는 것인가?”에 초점이 맞추어졌다고 할 수 있다.

북한당국의 개혁 의지에 대한 학계를 중심으로 하는 논쟁은 최근까지 지속되고 있는 양상을 보여주고 있지만, 그 정도는 많이 약해졌다고 할 수 있다. 이러한 현상은 2005년 이후 북한당국이 북한 변화의 상징으로 간주되었던 시장의 확대에 대한 정부의 통제가 강화되는 모습을 보이면서 북한당국의 개혁의지에 대한 부정적인 견해가 더욱 힘을 얻게 된 상황과 연관이 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 북한의 변화와 관련된 우리 사회의 논쟁은 새로운 국면으로 접어들었다고 할 수 있다. 즉, 북한 내에서 이루어지고 있는 시장화 확산 현상이 지속될 수 있을 것인가 아니면, 정부의 통제 강화를 통해서 현 상태에서 크게 확산, 발전되지 못하고 답보상태에 머무를 것인지에 대한 견해 차이를 중심으로 논의가 바뀌고 있는 것이다. 이는 다시 말해서 북한당국이 경제개혁에 대한 의지가 후퇴하였다는 데 어느 정도 공감대가 형성된 것이다. 물론 예초부터 북한당국은 개혁할 의사가 없었다는 주장도 여전히 유효하다고 할 수 있다.



북한당국의 경제부문에서의 변화 노력이 부족하다는 데 공감대가 형성되는 것과 때를 같이하여 우리 사회 일부에서는 기존의 대북정책, 특히 대북경제협력 정책의 실패론과 남북경협의 무용론이 제기되었다. 2007년 대선을 전후해서 정치권을 중심으로 강하게 제기되었던 남북경협의 무용성을 주장하는 측의 대표적인 논리는 대북 경제협력이 북한의 변화, 특히 개혁·개방을 이끌어내지 못했다는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련, 2008년 1월, 신정부 출범을 앞두고 통일부는 대통령직 인수위에 대한 업무보고에서 기존 대북정책의 효과 중 미진한 부분의 하나로 “국민과 국제사회가 체감할 수 있을 만큼 북한의 개혁·개방이 가시화되지 못했다는 것”을 스스로 지적하기도 하였다.

그러나 우리의 대북정책과 대북경제협력사업이 북한의 변화를 유도해야 한다는 논리는 기본적인 한계를 내포하고 있다. 첫째, 북한경제의 변화 주체는 북한 자신이라는 점 때문이다. 그런 점에서 우리의 대북정책의 주요 목표로 제기되고 있는 북한의 변화, 특히 북한경제의 개혁·개방은 우리의 역할과 능력에 대한 과도한 평가를 기초로 하고 있다고 할 수 있다. 특히 남한과의 경제협력의 확대를 통해서 북한사회가 변화한다는 것은 북한정권으로서는 위협요소로 인식될 것이기 때문이다. 따라서 우리가 할 수 있는 부분은 북한이 스스로 변화할 수 있는 북한 대내외적 여건을 조성하는 것 정도라고 할 수 있다. 둘째, 북한의 입장에서 선택할 수 있는 개혁·개방의 폭과 깊이는 북한이 직면하고 있는 대내외적 환경과 함께 내부의 추진 역량이라고 할 수 있다. 다시 말해서 북한의 변화는 우리의 기준과는 다른 차원에서 이루어질 수밖에 없다는 점을 고려할 필요가 있다는 점이다. 이는 북한이 개혁·개방 작업을 추진해 나가더라도 소위, ‘북한식’ 개혁·개방 방식으로 전개되어 나갈 것임을 의미하는 것이다. 특히, 아직까지 북한의 입장에서는 개혁·개방이

I
II
III
IV
V
VI

하나의 목표가 아니라 수단으로 인식하고 있다는 점을 고려하면 우리의 관점에서, 우리의 기준으로 북한의 변화를 평가하는 것은 오히려 변화의 본질을 놓칠 가능성이 커진다고 할 수 있다는 점을 받아들일 필요가 있다. 셋째, 변화의 속도와 관련된 부분이다. 북한의 변화는 정권과 체제 유지를 위한 정부의 수용능력이 허락하는 범위 내에서 추진될 것이라는 점에서 매우 점진적으로 진행될 수밖에 없다는 점이 고려되어야 한다는 것이다. 만약 우리가 북한이 급격한 변화를 시도하는 과정에서 정권의 안보를 보장해 줄 수 있다거나, 급변사태의 발생으로 인하여 흡수통일과 같은 상황이 발생하더라도 이를 소화할 수 있다면 문제가 다르지만, 현재의 우리 사회가 직면한 다양한 문제들을 고려할 때, 북한의 변화가 점진적이더라도 안정적인 기초 하에서 추진되는 것은 우리에게도 바람직하다고 할 수 있기 때문이다.

따라서 우리로서는 대북정책, 특히 대북경제협력정책은 북한이 스스로 변화할 수 있도록 환경을 조성하는 데 어느 정도나 기여했는가에 정책의 목표를 설정할 필요가 있다고 생각된다. 만약 이러한 목표가 보다 현실적이라고 한다면, 우리 정책 목표를 실현하기 위한 노력은 북한의 변화 수용능력과 추진 능력을 향상시키는데 초점을 맞출 필요가 있을 것으로 판단된다.

(2) 북한경제의 변화 실태

(가) 북한 변화의 진전과 후퇴

북한의 경제부분에서 나타나고 변화의 본질이 소위, ‘아래에서부터의 압력’에 의한 것이라고 하더라도 최근 10여 년 동안 북한경제는 많은 측면에서 변화한 모습을 보여주고 있다. 이 중에는 정부의 제도화, 공식화 조치를 통해서 공식적인 부분을 중심으로 추가적인 변화를 위한 기

반이 형성된 부분도 있고¹⁹ 북한당국의 묵인 하에서 비(반)공식적인 부분이 확산되고 있는 현상도 발견된다.

<표 III-4> ‘7·1조치’ 이후의 경제개선조치

경제특구 및 경협확대	2002년 9월에는 신의주특별행정구를 추진 10월에는 금강산관광특구, 11월에는 개성공업지구 지정. 2005년 7월에는 「북남경제협력법」을 제정
재정금융	2003년 3월 회계법 제정을 필두로 화폐유통법 개정('03.6), 재정법 개정('04.4), 중앙은행법 제정('04.9), 무역법 개정('04.12), 국가예산수입법 제정('05.7), 상업은행법 제정('06.1) 등의 조치를 단행
상업유통	2003년 3월에는 종합시장을 개설하고 기관과 기업소에 국영상점의 임대료 허가하는 등 유통분야 개혁을 추진
기업개혁	2004년 1월 지배인 권한 강화 및 기업의 자율권 확대(국가 계획범위를 축소, 기업의 자재조달 여건 개선, 기업의 재정 운용 권한을 확대, 효율적 자금사용을 유도, 임금 지급과 노동력관리에 대한 자율권 확대)
협동농장 개혁	2004년 1월 집단영농의 비효율성 개선에 주안(토지분배, 평등주의 타파, 가족 영농제 시범실시)

출처: 이영훈, “북한경제의 현황과 전망,” 『북한경제의 현황 평가 및 향후 전망』 (아시아재단, 경남대 극동문제연구소 공동주최 국제학술회의, 2008.11.11).

‘7·1조치’를 시발점으로 북한당국은 국가차원의 경제활동을 활성화하고 경제관리의 효율성을 제고하기 위한 조치들을 발표하였다. 이 중에서도 종합시장을 개설하여 이곳을 통해서 개인들이 장사를 할 수 있도록 허용한 사실은 북한의 변화가 예상보다는 빠른 속도로 진행될 수

¹⁹- 물론, 이 주장도 논쟁의 대상이 될 수 있는 부분이지만, 여기에서는 북한체제 내부의 효율성 증대를 위한 개선 조치도 변화의 범주에 포함할 수 있다는 판단에 기초한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

도 있고, 그 중심에는 시장화의 진전이 자리 잡을 것이라는 인식이 북한 전문가들 사이에 확산되었다고 할 수 있다.

2003년 3월 북한당국의 종합시장 개설 발표 이후 북한에서는 소규모 개인 소상공업자들의 숫자가 점차 늘어나는 것으로 파악되고 있다. 이들 개인 소상공업은 가족단위로 생산을 하거나 공장, 기업소 기술자들이 합작·운영하는 방식으로 이뤄지지만 개인이 한두 명의 노동자를 고용하는 ‘중국식 소기업’의 형태도 등장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 업종은 집안에서 식료품과 생필품을 생산하는 수공업과 식당·버스·각종 수리 등의 서비스업이 주를 이루고 있으며, 일부에서는 기관, 기업소의 상품수입 권한을 임대받아 무역을 하는 사례도 나타나고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 북한당국은 그동안 개인 소상공업이 주민들에게는 필요한 생필품을 공급하고 국가의 재정수입을 증대시킨다는 점에서 암묵적으로 용인해 왔으나, 최근에는 “수공업 돈벌이는 자기만 살면 된다는 자본주의 사상에 물든 행위”라고 비판하면서 개인 소상공업이 확산되는 것을 경계하고 있는 것으로 전해지고 있다.²⁰

북한당국의 시장 확산 현상에 대한 통제 노력은 점차 강화되고 있는 모습을 보여주고 있다. 2007년 8월부터 종합시장 운영시간, 장사 연령, 장사 품목, 각 매대의 품목 수, 장소 등을 제한하는 조치를 내린 이후, 최근에는 2009년 1월 3일부터 새 시장관리 규칙을 시행하기로 한다는 소문과 함께²¹ 2009년 1월 1일부터는 양정사업소에서만 식량을 판매하도록 할 것이라는 소문이 돌고 있다.²² 소식지에 따르면, 북한의 내각은 각 시, 군에 지시문을 내렸는데 “2009년 1월 3일부터 매월 1일에만 시

²⁰- 『연합뉴스』, 2008년 6월 30일.

²¹- 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 제248호 (2008.11.6).

²²- 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』, 제243호 (2008.10.30).

장을 여는 일명 ‘1일장’으로 전환하겠다”는 예고였다는 것이다. 이 문건에서는 “장사로 생계를 유지하는 백성들이 무질서를 일으킬 수 있다는 점을 감안해서 통제와 법규칙을 강화하고, 중앙당의 결정에 도전하거나 회피하는 현상이 없도록 해야 한다”고 강조하였으며, 이를 위해 ‘평양시를 전 지역의 본보기로 삼을 데 대한’ 방침이 내려와, 10월 10일부터 모든 구역에서 매달 10일, 한 달에 한 번만 시장을 열도록 했다고 전해지고 있다. 이밖에도 북한의 시장화 확산 현상을 억제하기 위한 다양한 조치가 지속적으로 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다.

(나) 북한 경제정책 변화의 한계

북한의 변화가 지체 현상을 보이고 있고 어떤 부분에서는 후퇴하는 모습을 보이고 있는 이유는 무엇일까? 이를 3가지로 요약해 보자.

첫째, 시장을 허용하는 조치로 주민들의 개인 경제활동을 부추기는 효과는 나타났으나, 북한당국이 기대했던 계획부문의 생산 증가로 연결되지 못하여 오히려 정부의 통제력이 약화되고 체제를 위협하는 불안 요소로 부상하였기 때문이다. 또한 시장화가 확산되는 과정에서 빈부의 격차가 확대되고 관료들의 부정부패가 구조화되는 등의 부작용과 함께 거시경제의 불안정성이 지속적으로 확대되고 있는 현상이 나타나 북한당국으로서는 이를 목인하기 어렵다고 판단한 것으로 보인다. 즉, 개혁적인 경제개선 조치가 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 크다고 판단하게 되었기 때문으로 보인다.

둘째, 북한당국의 시장경제에 대한 인식의 한계 때문이라고 할 수 있다. 북한에서 ‘시장경제’의 개념은 자본주의 시장경제에서 통용되고 있는 일반적인 개념과 다르다고 할 수 있다. 북한의 『주체의 정치경제학』에 따르면, 시장이란 “상품경제 범주에 속하는 상품의 교환영역”으로

I
II
III
IV
V
VI

정의하고 있다.²³ 즉 북한이 인식하고 있는 시장은 ‘상품’에 국한되는 것이다. 이를 보다 넓은 의미로 파악할 경우에는 기업들이 생산에 필요로 하는 원부자재도 포함된다고 할 수 있다. 다시 말해서 북한당국이 허용하고 있는 시장은 생산재를 제외한 소비재와 원자재의 수준을 넘지 못하고 있는 것이다. 이에 따라 최근 북한 내의 시장화 확산을 통해서 그 영역이 확대되는 과정에서 북한당국이 생각하고 있는 수준을 넘고 있다는 판단에서 통제를 가하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 계획부문의 경제성과에 대한 자신감을 회복하였기 때문인 것으로 판단된다. 일반적으로 시장화를 비롯한 경제개혁에 대한 비경제부문의 수요는 국가의 계획부문과 긴장관계를 형성하게 되며, 국가가 가용한 자원의 충원에 성공했을 경우 비경제부문에 대한 통제를 강화하게 된다고 할 수 있다. 따라서 최근 북한이 국제사회의 지원을 통해서 자원을 확보하고 이를 기초로 경제적이고 안정적으로 관리할 수 있다는 자신감을 회복한 것으로 판단된다. 물론 그 자신감은 종종 희망사항으로 끝나는 경우가 발생하게 되며, 이때에는 정부의 시장화 통제 조치가 유명무실하게 될 것으로 예상된다.

(3) 남북경협이 북한 변화 촉진 효과

(가) 북한의 경제적 변화 촉진 효과

원론적으로 보면 남북경협은 북한의 경제적 변화를 촉진하거나 중립적(무관)이거나 억제하는 역할을 수행한다고 할 수 있으나, 냉정하게 평가한다면, 남북경협과 북한 경제적 변화는 중립적인 관계라고 할 수 있다. 즉 별다른 관계가 없다고 볼 수 있는 것이다. 특히 ‘7·1 경제관리

²³- 이영훈, “북한경제의 현황과 전망,” pp. 60~61.

개선조치'로 대변되는 북한의 경제적 변화와 남북경협의 직접적인 연관성은 찾아내기 어려운 것이 사실이다. 더욱이 남북경협이 북한의 경제적 변화를 억제하는 측면도 있다는 것을 부정하기 어려운 것도 사실이다.

남한은 남북경협의 창구가 다원화되었으나 이와는 달리 북한은 남북경협의 창구가 사실상 단일화되어 있다. 그리고 북한에서 남한과의 경제협력 창구는 기본적으로 계획경제의 영역에 속한다. 물론 이 중 상당 부분은 시장경제 영역과 여러 형태로 얽혀 있지만 기본은 계획경제 영역이라고 할 수 있다. 따라서 남북경협을 통해 북한에 이전되는 각종 자원은 계획경제를 유지하는 데 사용되고, 때로는 시장경제를 억제하고 계획경제를 정상화하고자 하는 시도(물론 이러한 시도는 대부분 실패하지만)에 사용될 가능성이 크다고 할 수 있는 것이다. 남한에서 지원되는 쌀과 비료도 그러한 가능성을 생각할 수 있지만 가장 가능성이 높은 것은 지난 2007년 이른바 경공업·지하자원협력이라 하여 남한에서 의류, 신발, 비누의 원자재를 제공한 사례라고 할 수 있다. 북한당국은 이들 원자재로 생필품들을 생산, 국영상점을 통해 주민들에게 공급, 국영상점망 활성화를 통해 시장을 억제하고자 시도할 가능성이 있다.²⁴

반면에, 남북경협이 북한의 경제적 변화를 촉진하는 측면도 존재하는 것을 부정하기 어려운 점도 존재한다. 남북경협을 통해 북한에 이전되는 각종 자원은 최초에는 계획경제 영역으로 유입되지만 이 중 상당 부분은 다시 시장경제 영역으로 흘러가게 되어 있기 때문이다. 북한에서 현재 시장경제를 구성하고 있는 각종 물자 가운데 적지 않은 부분은 계획경제 영역에서 불법적으로 유출된 물자라는 사실에서 이를 잘 알 수 있다.²⁵ 결국 남한에서 제공한 각종 자원은 시장내 유입을 매개로

²⁴- 최근 북한이 남한의 경공업 원자재 지원을 계기로 신발생산이 증가하자 시장에서 북한산 신발의 거래를 금지하도록 한 사례가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

북한주민들의 시장경제 학습 및 북한 전반의 시장경제 확대에 기여하고 있는 셈이다. 남북경협이 북한 내에서 시장 확대의 물적 토대를 제공한다고 할 수 있는 것이다. 또한 남북경협 가운데 북한주민과의 접촉 면적이 비교적 넓은 사업들은 직간접적으로 주민들의 시장경제 학습에 기여하고 있다고 할 수 있다. 개성공단 사업의 경우, 남한 기업에서 근무하는 북한 근로자들은 자본주의 경영방식에 녹아 있는 각종 시장경제적 요소들을 무의식적으로 학습하고 있는 것이다.²⁶

또한 비록 소규모이지만 남한의 인도적 지원 및 개발지원, 경제협력이 특정 협동농장이나 공장, 기업소, 나아가 마을을 직접적인 대상으로 할 경우, 남북경협이 시장경제 학습 기회 부여 및 시장경제적 활동의 물적 토대 제공 등을 통해 간접적으로나마 북한의 경제적 변화를 촉진하는 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다. 이렇듯, 비록 제한적이기는 하지만, 남북경협이 북한의 경제적 변화를 촉진하는 효과가 있다고 할 수 있는 것이다

(나) 북한의 대외개방 촉진 효과

위와 같은 이유로 남북경협은 북한의 대외개방을 결정하는 핵심 변수로 작용했다고 볼 수 없으며, 그런 점에서 남북경협과 북한의 대외개방은 기본적으로 독립적 관계라고 할 수 있다. 다만, 북한이 개혁보다는 대외개방을 통해서 당면한 경제문제를 해결하고자 노력해 왔다는 점에 미루어 남북경협을 통한 북한의 대외개방 촉진 효과는 그 가능성이 크

²⁵- 남한에서 지원한 쌀이 어떻게 해서 북한의 (종합)시장에서 유통되고 있는지 생각해 보면 쉽게 이해할 수 있다.

²⁶- 북한당국은 최근 개성공단에 대한 출입통제를 강화하겠다고 밝히면서 개성공단에 근무하고 있는 북한 근로자들이 남한에 대한 우호적인 인식과 자본주의에 물들어가고 있는 현상에 대해 우려하고 있다는 점을 간접적으로 밝히기도 하였다.

다고 할 수 있다.

북한의 입장에서 보면 남한과의 경제교류협력 자체가 대외개방의 확대라고 할 수 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. 특히, 북한으로서는 대외개방에서 한 걸음 나아가 흡수통일에 대한 우려도 존재하는 것이 현실이기 때문이다. 따라서 북한 입장에서 보면 남한과의 경험은 다른 나라와의 경험보다 더 강력하고 더 두려운 대외개방의 상대라고 할 수 있다. 그럼 점에서 우리의 입장에서는 북한과의 경제교류협력을 확대하는 것 자체만으로도 북한의 대외개방을 확대하는 효과가 있다고 할 수 있는 것이다.

구체적인 사례를 보더라도 이를 부인하기는 힘들다. 금강산 육로관광과 개성공단 남한전용공단화의 사례가 의미하는 것은 무엇일까?

2000년대 초, 육로관광 이야기가 나왔을 당시, 북한 군부는 코웃음을 쳤고, 우리 사회 내에서도 큰 기대를 걸지 않았던 것이 사실이다. 따라서 금강산 육로관광, 개성공단 사업은 북한의 대외개방 확대의 대표적인 사례로 평가될 필요가 있는 것이다.

(다) 소결

북한경제의 개혁에 대한 우리의 기준을 조금 낮춘다면, 북한은 그동안 비록 제한적이기는 하지만, 나름대로의 개혁·개방을 진행시키고 있다는 점을 전적으로 부인하기는 힘들다고 할 수 있다. 이와 관련, 우리가 유의해야 할 부분은 북한은 아직도 개혁·개방에 대해 필요성이라는 이상과 체제 위협이라는 현실 사이에서 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있다. 현실적으로 북한당국의 입장에서 볼 때는 여전히 개혁·개방의 조건이 미충족 상태라고 할 수 있기 때문이다. 이에 따라 ‘개혁·개방’이라는 용어에 대한 거부감도 여전히 남아 있다고 있다. 이는 남한뿐만

I
II
III
IV
V
VI

아니라 다른 어떤 나라도, 즉 외부세계에서 북한의 본격적인 개혁·개방을 견인하는 데는 한계가 있음을 의미한다.

아울러 북한의 본격적인 개혁·개방을 이끌어내는 임무를 부여받은 남북경협 자체가 아직은 충분히 활성화되지 않은 수준에 있다는 점도 인정할 필요가 있다. 이와 함께 북한의 개혁·개방 유도 효과는 남북경협을 구성하고 있는 여러 범주, 개별사업들마다 편차가 있음에 유의해야 한다. 인도적 지원보다는 경제협력이 개혁·개방 유도 효과가 상대적으로 크고, 금강산관광보다는 개성공단이 상대적으로 크다고 할 수 있기 때문이다.

따라서 우리로서는 인내심을 가지고 북한의 변화를 촉진하기 위한 여건을 조성하기 위하여 노력을 체계적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다. 남북경제의 통합 촉진 효과에 대한 평가

(1) 경제통합 진척에 대한 접근 방법

경제통합이 진행되는 과정은 경제분야 이외에도 정치부문이나 사회 부문 등의 다양한 요소들이 상호작용하는 과정을 포함하는 작업이기 때문에 다층적이고 다차원적인 성격을 가지고 있다. 따라서 경제통합의 진척 수준이나 정도를 평가하는 작업 역시 다양한 접근방식이 가능하다고 할 수 있다. 여기에서는 경제통합의 수준을 평가하기 위한 기본 틀을 제시한다는 차원에서 경제통합에 대한 학문적인 시각과 경제통합의 방식을 설명하고자 한다.²⁷

²⁷- 이하에서의 논의는 임강택, 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 35~49 참조.

(가) 경제통합에 대한 기본 시각

경제통합에 대한 학문적인 접근방식은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 경제통합을 사회·경제적 이상을 실현하는 과정으로 인식하는 정치경제학적 접근, 둘째, 경제통합을 경제일반에 관련된 국가적 혹은 국제적 경제거래구조의 변화 현상으로 파악하는 근대경제학적 접근, 셋째, 관세동맹의 관점에서 경제통합을 이해하며 정태적 효과분석을 중시하는 관세동맹 위주의 기능주의적인 접근 등이 그것이다.

첫째, 정치경제학적인 시각에서 경제통합을 관찰하는 대표적인 학자로는 미르달(Myrdal)을 들 수 있다. 정치경제학적 시각의 선구자라고 할 수 있는 미르달은 기본적으로 경제통합을 “기회균등이라는 서구적 가치를 실현하기 위한 과정”으로 인식하고 있다.²⁸ 여기에서 ‘기회균등의 이상’이 실현된다는 것은 우선적으로 직업 및 일상생활과 관련하여 개인의 자유로운 선택을 제약하는 장애물이 제거된다는 것을 의미한다. 미르달은 공동체 형성을 위한 두 가지 가설을 제시하고 있다. 첫 번째 가설은 “기회의 균등이라는 이상을 보다 더 잘 실현하기 위해서는 전반적인 경제성장이라는 조건이 필요하다”는 것이고, 두 번째는 “지속적인 경제성장을 위해서는 기회의 균등이 확대되어야 한다”는 것이다. 미르달은 또한 국내통합을 국제통합의 전 단계이자 필요한 전제 조건으로 인식하고 있다. 이와 함께 사회적 이상을 추구하기 위해서 사회가 변화해 가는 과정을 통합이라고 인식하고 있다.

둘째, 근대경제학적 접근에서 가장 우리에게 잘 알려진 발라사(Balassa)는 경제통합을 “과정(a process)이자 상태(a state of affairs)”라고 정의한다.²⁹ 여기에서 동태적 개념인 과정으로서의 통합은 “다른 나라들

²⁸-Gunnar Myrdal, *An International Economy: Problems and prospects* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1956).

I
II
III
IV
V
VI

간의 차별을 제거하는 것”을 의미하며, 정태적 개념인 상태는 “차별을 야기하는 다양한 형태가 없다는 것(the absence of different forms of discrimination)”을 의미한다. 발라사는 경제통합이론을 통해서 한 편에서는 시장 크기의 경제학, 규모의 경제, 경쟁 등에 초점을 맞추면서, 다른 한편에서는 국경을 초월한 시장 규모의 확대 효과를 개념화하려고 시도하였다. 이에 따라 경제단위 간의 차별제거의 정도와 진행과정에 따라 경제통합을 다섯 가지 형태로 구분하고 있는 데, 자유무역지역, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹 및 완전한 경제통합이 그것이다. 발라사의 경제통합 단계를 구분하는 이러한 방식은 경제통합이론과 관련하여 가장 일반적으로 통용되고 있다.

셋째, 관세동맹을 통한 기능주의적 접근은 역내외 국가간 관세의 차별화를 통해서 발생하는 이익과 손실을 분석하는 이론으로, 바이너(Viner)에 의해서 개발되고 미드(Meade), 립시(Lipsey) 등에 의해서 발전되어 왔다. 경제통합의 여러 형태 중에서 관세동맹에 초점을 맞추었음에도 불구하고 이들은 경제통합의 정태적 효과분석을 체계화함으로써 경제통합이론의 기초를 확립하는 데 기여한 것으로 평가된다. 특히, 이들의 이론적 접근 노력은 무역창출(trade creation) 효과와 무역전환(trade diversion) 효과를 규명하는 것에 초점을 맞추고 있다. 관세동맹을 통해서 경제통합의 효과를 분석하는 시각에서 강조하는 것은, 경제통합을 형성할 경우 참여국가와 비참여국가를 구별하는 기준은 관세에 의한 차별화이기 때문에 경제통합을 관세동맹의 영역에서 파악될 수 있다는 점이다.

²⁹- B. Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin, 1961).

(나) 경제통합의 유형

경제통합의 형태라는 측면에서 경제공동체를 형성하기 위한 다양한 방법이 제시되고 있다. 첫째, 경제통합의 형성 주체와 통합의 동기에 따라서 제도적 통합과 기능적 통합으로 구분한다. 제도적 통합은 경제 통합에 참여하는 국가의 정부간 합의에 의해서 통합의 조건과 형태를 결정하는 경제통합 방식을 의미하며, 기능적 통합은 시장 내에서의 이윤동기에 의해서 특정지역에 국제적 차원의 경제활동이 집중됨으로써 지역경제권이 형성되는 현상을 지칭한다.

둘째, 통합추진의 목표와 통합과정에 영향을 미치는 변수들이 무엇인가에 따라 연방주의적 통합과 기능주의적 통합으로 구분하며, 이 두 가지를 혼합한 형식으로 연합주의적 통합과 신기능주의적 통합으로 구분하고 있다. 연방주의적 통합은 초국가적인 기구나 제도를 구축하는 것을 목표로 삼고 있으며, 이 때문에 정치적인 변수에 주로 영향을 받게 된다. 기능주의적 통합은 경제·사회적 요인들이 통합을 촉진하는 주요 변수로 작용하며, 경제통합을 원활하게 추진하기 위한 국가 간의 협력 체계 구축을 추구하고 있으나 제도적인 장치를 마련하는 것 보다는 하나의 경제공동체로 기능할 수 있는 여건 조성에 역점을 두고 있다. 신기능주의는 경제·사회적 분야의 기능적인 수단을 활용하여 초국가적인 체제의 구축이라는 연방주의적 통합방식의 목표를 추구하기 때문에, 소위, ‘기능주의의 탈을 쓴 연방주의’라고 평가되고 있다.

셋째, 경제통합을 구성하는 각 경제주체들 상호간의 결합관계가 수평적 상호의존관계인가 수직적 보완관계에 있는가에 따라서 수평적 통합과 수직적 통합으로 구분한다. 수평적 통합(horizontal integration)은 일반적으로 경제발전단계가 유사한 국가 간에 형성되는 통합을 의미한다. 수직적 통합(vertical integration)은 일반적으로 상대적인 경제력

I
II
III
IV
V
VI

격차가 크거나 산업발전의 단계에서 차이가 많은 경우에 발생하게 된다. 또한 외교·안보분야를 중심으로 하는 국제정치적 파워가 큰 국가와 미미한 국가사이의 통합에서 발견된다.

넷째, 통합대상 영역이 부분적이냐 전면적이냐에 따라서 부문별 통합과 전면적 통합으로 구분된다. 부문별 통합(sectoral integration)은 통합 효과가 클 것으로 기대되는 특정 산업이나 특정부문에 국한하여 시장을 개방하거나 공동 생산 등을 추진함으로써 부분적인 통합을 진행하는 것을 의미하고, 반면에 전면적 통합(general integration)은 관련 산업 전 분야에 걸쳐 시장을 전면 개방하여 하나의 경제권을 형성하는 것을 의미한다.

다섯째, 경제통합의 당면 목표를 역내시장의 확대에 두느냐, 아니면 역외지역을 대상으로 하는 공동정책을 수립하는 데까지로 하느냐에 따라서 소극적 통합과 적극적 통합으로 구분된다. 소극적 통합(negative integration)은 특혜무역협정이나 자유무역협정과 같이 회원국 상호간에 무역장벽을 제거하는 데 경제통합의 목표를 두고 진행되는 경우를 지칭한다. 반면에 적극적 통합(positive integration)은 역내무역의 자유화에서 나아가 공통관세와 같은 공동의 정책을 추진하는 통합을 의미한다.

(2) 남북 경제통합의 촉진 효과에 대한 평가

그동안 남북 간의 경제협력사업들이 경제통합에 기여한 성과를 구체적으로 평가하기 위해서 제도적 측면과 기능적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다. 여기에서 제도적 측면은 경제통합에 참가하는 각 경제주체들의 합의에 의해 경제통합의 진척을 위한 공식적인 제도적 장치를 마련한 부분을 포함한다. 기능적 측면은 경제부분의 교류와 협력을 통해

서 상호 의존도가 증가하고 산업구조와 생산부문에서 연계성이 증대하는 현상을 포함한다.

(가) 제도적 측면

남북경협을 통한 경제통합 촉진 효과를 제도적 측면에서 보면 아직 초보적인 수준에 불과하지만 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 즉, 남북 간의 교류협력이 확대되는 과정에서 발생한 불편함을 해소하는 차원에서 제도화가 진행되어 왔기 때문이다. 남북간 경제협력을 촉진하기 위해서 체결된 법·제도적 장치는 아래와 같다.

<기본 합의서>

- 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13)
- 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속 합의서(1992.9.17)
- 6·15 남북공동선언문(2000.6.15)
- 10·4 남북공동선언문(남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언) (2007.10.4)

<4대 경협 합의서 체결>

- 남북사이의 청산결제에 관한 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 투자보장에 관한 합의서(2000.12.16)

<개성공단 관련 합의서>

- 개성공업지구 통선에 관한 합의서(2002.12.8)
- 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002.12.8)
- 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002.12.8)
- 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004.1.29)

I
II
III
IV
V
VI

<기타 합의서>

- 남북 사이 차량의 도로 운행에 관한 기본합의서(2002.12.6)
- 동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003.1.27)
- 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서(2003.7.31)
- 남북 상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003.10.12)
- 금강산면회소 건설에 관한 합의서(2003.11.6)
- 임진강 수해방지와 관련한 합의서(2004.3.5)
- 남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004.4.13)
- 남북해운합의서(2004.5.28)
- 남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서(2006.6.6)
- 동·서해지구 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2007.5.11)
- 남북철도연결구간 열차시험운행과 관련한 합의서(2007.5.13)
- 동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007.12.13)

남북간 경제협력을 촉진하기 위한 제도적 장치가 마련된 것은 2000년 1차 남북정상회담이 계기를 마련했다고 할 수 있다. 남북간 경제협력사업에서 정부가 주요 추진주체로 나서게 된 계기가 되었기 때문이다. 정부가 경제협력사업을 주도하면서 정부 간에 협력이 필요한 제도적 장치 마련 작업이 속도를 내기 시작한 것이다. 사실 정상회담 이전에 남북경협은 개별 민간기업의 차원에서 산발적으로 이루어졌으며, 제도적 장치의 미비로 인하여 발전에 한계를 보이고 있었다고 할 수 있다. 개성공단, 철도도로연결, 금강산관광 등 3대 경협 사업 및 후속의 경공업지하 자원협력과 같은 주요 사업을 정부가 적극적으로 관여하거나 추진 주체로 나서면서 제도화 작업은 탄력을 받게 되었다고 할 수 있는 것이다. 그러나 민간차원의 경제협력은 여전히 활성화되지 못한 상태로 남아있다고 할 수 있다.

그러나 최근(2008.11.12) “군사분계선을 통한 모든 육로통행을 엄격히 제한, 차단하는 조치를 단행하겠다”고 통보해 오는 등 남북관계에 따라 경제협력사업이 타격을 입더라도 이를 막을 수 있는 제도적 장치가 마련되지 못한 한계를 노출하고 있다. 결국 현재의 제도화 수준은 그리 높지 않은 상태라고 할 수 있는 것이다. 따라서 향후 남북 경제통합의 제도화 수준을 높이기 위해서는 경제협력과 관련된 사안을 다루는 상설기구를 설치하는 수준까지 발전할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이와 관련, 남북간 분야별 공동위원회 설치는 1992년의 남북기본합의서에서 이미 합의한 바 있음에도 불구하고 아직까지 이행되지 않고 있는 상황이다. 또한 남북 간에 체결한 ‘4대 경협 합의서’가 남한에서는 국회의 동의를 획득(2003.6.30)하게 되었고, 북한도 같은 해 최고인민회의 상임위원회를 통과(2003.7.24)함으로써 투자보장, 이종과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 경협 합의서가 발효(2003.8.20) 되었으나 후속조치가 이루어지지 않음으로써 4대 경협 합의서는 실제로 가동되고 있지 않은 상태라는 사실도 남북간 경제통합을 위한 제도화의 한계를 보여주고 있다고 할 수 있다.

(나) 기능적 측면

남북간 경제통합의 수준을 기능적인 측면에서 보면 역시 아직까지는 미흡한 수준이기는 하지만 제도적 측면보다는 상대적으로 더 진전되었다고 평가할 수 있다. 남북교역의 증가, 개성공단사업, 금강산 관광사업, 철도·도로의 연결, 인적 왕래의 증가 등을 고려할 때, 기능적 통합은 상대적으로 더 많은 진척을 기록했다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 남북 경협과 대북지원을 통한 남북경제의 접촉면이 양적으로 확대되면서 북한경제가 남한에 대한 의존도가 매우 높아진 것은 분명한 사실이지만

I
II
III
IV
V
VI

남북한의 경제적 연관, 경제적 결합도가 그에 상응하는 만큼 높아진 것은 아니라는 점에서 한계를 보여주고 있다.

경제력 격차가 있는 두 나라간 분업구조에서 가장 표준적인 유형의 하나가 각국이 비교우위에 있는 생산요소를 결합하는 것이고 이는 남북한 간에도 적용될 수 있을 것이다. 즉 남한의 자본, 기술과 북한의 토지, 노동이라는 일종의 분업구조가 형성된 것이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 남북한 경제는 구조적으로 상생(win-win)의 경제협력가능한 구조라고 할 수 있기 때문에 기능적 측면에서의 경제통합은 정치적 환경과 제도적 장치가 개선될 경우 더 빠른 속도로 진전을 보일 잠재력을 내포하고 있다고 할 수 있다. 그동안 남북 간에 이루어져 왔던 위탁가공 교역은 그러한 분업구조 형성의 매우 초보적인 단계에 있다고 하겠다. 실제로 위탁가공 교역은 노동집약적 산업인 섬유가 압도적 비중을 차지하고 전자가 보조적 지위를 차지하고 있는 상황이다. 다만 앞에서 언급했던 정치적 환경의 불안정성과 북한 경제기반의 취약성 등으로 인하여 위탁가공 교역이 일정 수준 이상으로 확대되는 데 한계를 노정했으며, 그 결과 그동안의 남북교역은 실질적으로 기능적 경제통합의 진전에는 크게 기여하지 못했다고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 저임의 노동력을 겨냥한 단순 위탁가공 교역에서 한 걸음 더 나아간 설비제 공형 위탁가공 교역으로 전환될 경우 보다 진전된 분업구조 형성에 기여하고 기능적 경제통합의 수준도 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

기능적 경제통합에 있어서 가장 주목해야 할 사업은 개성공단 개발사업이라고 할 수 있다. 개성공단 사업은 남북간 분업구조 형성, 나아가 남북간 경제적 연계를 통해서 남북간 기능적 경제통합을 촉진시키는 주춧돌의 역할을 수행할 것으로 기대되기 때문이다. 개성공단의 기본 개념은 남북한이 각각 비교우위에 있는 생산요소를 결합하는 것이라고



할 수 있다. 즉 남한은 자본과 기술, 북한은 노동과 토지가 각각의 비교 우위인데 이들을 결합시켜서 새로운 비교우위(연계비교우위)를 창출해 경쟁력을 제고하는 것이다. 따라서 개성공단 사업은 남북경제공동체를 형성하기 위한 하나의 성공적인 모델이자 방법론을 제시하였다고 할 수 있다.

<표 III-5> 유형별 남북교역액 현황(최근 5년)
(단위: 백만 달러)

남북교역 유형		2004	2005	2006	2007
반입	일반교역·위탁가공	258	320	441	645
	경제협력 (개성공단·금강산관광·기타·경공업협력)	0	20	77	120
	비상업적 거래 (정부·민간지원/사회문화협력/경수로사업)	0	0	1	0
	합계	258	340	519	765
반출	일반교역·위탁가공	89	100	116	145
	경제협력 (개성공단·금강산관광·기타·경공업협력)	89	250	294	520
	비상업적 거래 (정부·민간지원/사회문화협력/경수로사업)	261	366	421	367
	합계	439	716	831	1,032

출처: 통일부 홈페이지, 통일부 자료실 통계자료.

2008년 10월 말 현재, 1단계 개발이 완료된 상황에서 기업들에게 분양된 면적은 2,048,000m²로 분양률이 85%을 기록하고 있으며, 개성공단에 입주하여 생산을 시작한 기업의 수는 84개이다. 이들의 생산 규모는 2008년 9월 한 달 동안 1억 8천 648만 달러이고, 2005년부터의 누계 금액은 4억 6천만 달러에 달한다. 이를 위해서 2008년 10월 기준으로 북측 근로자가 37,067명이 근무하고 있고 남측 인원은 1,480명이 근무

I
II
III
IV
V
VI

하고 있다.

이 외에도 금강산 관광사업을 통해서 북한의 관광자원과 인력을 남한의 자본과 기술을 결합한 형태의 협력사업이 추진된 것도 의미있는 성과라고 할 수 있으며, 개성공단사업과 금강산 관광사업의 효율성을 위해 남북간 도로와 철도를 연결한 사업도 남북 경제통합의 물리적 기반을 구축한 사업으로 평가할 수 있을 것이다.

3. 소결: 남북 경제관계 발전을 위한 정책 변화의 필요성

이명박 정부의 출범은 보수진영으로의 실질적 정권교체라는 점에서 참여정부의 경우와 다르다고 할 수 있다. 대북정책에 있어서도 보수진영의 견해를 명시, 국민의 선택을 받음으로써 참여정부의 대북정책추진 과정에서 제기된 비판적 견해들을 정책에 반영할 수 있는 기반을 마련했다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 정권 교체에 따른 변화의 불가피성 이외에 남북 경제관계를 발전시켜 나가기 위한 정책을 수립하는데 있어서 고려해야 할 변수로 보다 본질적인 몇 가지 상황적 변화³⁰들을 직시해야 할 필요가 있다.

가. 체제경쟁의 종식

남한사회의 정치·경제·사회발전과 북한위기구조의 심화는 남북한의 체제경쟁의 종식을 의미한다. 경제적 관점에서 보았을 때 기아에 까지 이른 북한의 현 상황과 세계 10위권의 남한 경제간 비교는 명확한 의미

³⁰- 조한범, “한국 사회의 세계화와 통일담론,” (2008 이대통일학연구원 봄 학술세미나 발표논문).



를 지닌다. 남북한간 체제경쟁의 종식은 경제적 차원을 넘어 정치, 사회, 문화 등 제반 영역에서도 가능하다. 남한사회가 세계사회에 정상적으로 편입되는 동안, 북한은 고립과 구조적 위기 속에서 체제의 생명력을 소진시켰다고 할 수 있다. 이와 같은 상황은 체제경쟁이 사실상 무의미해진 남북관계의 근본적 변화의 기초라고 할 것이다.

나. 민족주의에서 이성주의로

남한사회의 발전은 세계자본주의체제로의 정상적 편입을 의미하며, 이는 남한체제의 지배적인 행위의 기준이 민족패러다임에서 자본주의체제의 합리성 패러다임으로의 전환을 의미한다. 친미·반공군사정권과 진보성향 정권의 등장, 그리고 보수정권으로의 정권교체 등 정치적 변화과정 속에서 민족담론도 변화를 겪어 왔으며, 그 주요한 특징은 민족담론의 약화로 볼 수 있을 것이다. 국제결혼이 주요한 결혼 형태로 자리 잡고 있는 현실에서 피의 순수성에 기반한 한국의 민족주의는 성격변화의 과정을 겪고 있으며, 국제사회도 단일민족주의의 경사에 대한 지적을 한 바 있다. 단일 민족주의에 대한 강조보다는 자본주의체제의 합리성을 받아들이는 것은 남한의 세계경제편입과정에서 전제조건이었다고 할 수 있다.

세계화의 진전을 통해 남한사회는 민족주의 보다는 세계자본주의체제의 일원으로서 행위규범을 따르도록 강제 받고 있으며, 이는 남한사회 내의 자본주의 합리성의 증대로 이해될 수 있을 것이다. 민족담론의 약화는 미국에 대한 태도의 변화에서 상징적으로 읽혀 질 수 있다. 1980년 광주 이후 최근 까지도 미국은 남한사회에 있어서 이중적 존재로서의 의미를 지녔다. 한미동맹이라는 구조 속에서 미국은 경제적·외교안보적 차원에서 남한체제의 생존과 직간접적으로 연관된 ‘현실’이면서도 민족

I

II

III

IV

V

VI

문제의 해소가 지상과제인 남한사회에서 친미담론의 공개적 구사는 정치적으로 선택하기 쉬운 일이 아니었다고 할 수 있다. 그러나 남한의 세계화는 이와 같은 구조에 일정한 변화를 야기했으며, 한미동맹 강화를 기치로 내건 이명박 정부의 집권은 이를 증명하는 것으로 볼 수 있다.

사실상 참여정부에 있어서도 미국은 현실이었으며, 논란을 야기한 정치적 수사를 제외한 현실적 결과를 놓고 볼 때 참여정부는 미국의 의도를 상당부분 수용했다고 할 수 있다. 주한미군의 지위변경과 이라크와 아프가니스탄 파병 등 미국측이 요구한 주요 사안들은 대부분 관철된 것으로 볼 수 있다. 이라크의 경우 직접적 참전국인 미국과 영국을 제외할 경우 남한은 가장 많은 병력을 파병한 나라에 해당한다. 민족담론을 기반으로 하는 참여정부의 ‘자주’는 이와 같은 점에서 정치적 수사의 한계를 넘지 못한 것이며, 이면에는 미국 주도 자본주의 세계질서의 요구에 순응하는 ‘합리적’ 선택을 한 것으로 볼 수 있을 것이다.

다. 실용패러다임으로의 전환

지배적인 사회적 가치로서 민족담론의 약화와 자본주의적 합리성의 증대는 이념지향성의 약화와 아울러 실용주의의 부각과 관련이 있다. 탈이념의 세계화 조류는 이념적 가치보다는 실용적 차원의 사고와 행위의 선호를 유도하며 남한사회 역시 이와 같은 흐름에 부응하고 있다고 할 수 있다. 이명박 정부의 실용주의는 이와 같은 배경으로 탄생한 것으로 볼 수 있으며, 이미 사회구성원들에게 상당부분 내재해 있었던 것으로 볼 수 있다. 사회주의권의 몰락으로 세계는 탈이념화와 아울러 자본주의 단일체제로 재편되어 왔으며, 단일한 세계화의 지표들을 만들어

났다. 각 국가의 개별적 특성과 조건을 반영한 이념적 지향성은 세계화의 ‘일반성’과 충돌하는 ‘특수성’으로서의 성격을 지니며, 결과적으로 세계화의 추세와 조응하기 어렵기 때문이다. 이와 같은 점에서 실용주의의 부각은 단순한 보수정권의 선택을 넘어선 구조적 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다. 진보정권을 표방한 참여정부가 한·미FTA에 합의한 것이 이를 증명하고 있다.

라. 통일담론의 약화

민족문제의 해소와 통일의 당위성에도 불구하고 최근 여론의 추이는 그리 긍정적이지 않은 것으로 볼 수 있다. 통일에 대한 지지는 과거에 비해 약화된 것으로 볼 수 있으며, 특히 청소년층 등 특정 집단에서의 무관심도 증가하는 경향을 보이고 있다. ‘통일은 돼야 하지만 내가 죽은 다음에나’³¹라는 언론 기사제목처럼 통일의 당위성 보다는 현실적 고려를 우선하는 경향이 커지고 있으며, 이는 결국 통일담론의 약화로 이어지고 있는 것으로 평가될 수 있다. 기존의 생활세계의 근본적 변화를 야기하는 통일미래에 대한 불확실성과 독일 사례에서 목도한 통일에 대한 경제적 부담, 남북 간의 심각한 경제적 격차, 실업 및 양극화 등 남한사회내의 모순구조는 통일담론의 지속에 부정적 영향을 미치는 요인들로 볼 수 있다.

그러나 보다 구조적인 차원에서는 통일담론 약화의 배경으로 남한사회의 자본주의적 발전과 세계화를 들 수 있을 것이다. 자본주의체제와

³¹ “지금 고교생이나 대학생 등 젊은층은 북한을 바라보는 근본적인 시각에서 기존세대와 확연한 차이를 보이고 있다 … ‘통일을 해야겠지만 나 죽은 다음에나 됐으면 좋겠다’는 얘기를 할 정도인가 하면 북한에 대해 ‘남의 나라’ 같은 느낌을 받는 경우도 상당수 …” 『연합뉴스』, 2006년 8월 23일.



세계화의 일원으로서 남한사회에 부과된 보편성들이 북한문제라는 특수성에 우선하는 경향으로 연결되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 점들은 단기적으로 가능하지 않은 통일에 대한 시도보다는 관계개선과 협력의 확대를 추구해온 남북관계개선의 기초라고도 할 수 있을 것이다. 따라서 통일담론의 약화는 일시적 현상이라기보다는 구조적 성격을 지니고 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

IV

남북 경제관계의 이론적 고찰



1. 개발지원이론

가. 개발지원과 원조의 개념에 관한 논의

(1) 원조(지원)의 종류³²

일반적으로 원조(지원)는 인도적 원조(지원)와 개발지원(원조, 협력),³³ 정치적 원조(지원)로 구분할 수 있다. 인도적 지원은 재난, 국제 분쟁 발생 시 긴급구호를 목적으로 하는 반면 개발지원은 수원국의 경제, 사회개발을 목적으로 한다. 인도적 지원에 비해서 수원국의 경제, 사회개발을 목적으로 하는 개발지원은 원조 대상이 포괄적이고 원조 범위가 넓다. 지원방식 측면에서도 개발지원은 수원국의 사업 수행 의지와 능력이 사업 성패를 좌우하므로 지원조건과 절차가 보다 까다롭고 복잡할 수밖에 없다. 개발지원은 원조 기간이 비교적 장기이며, 유사지원의 비중이 높다. 인도적 지원은 대부분 무상으로 이루어지고 단기 간에 지원된다.

반면에 정치적 지원은 인도적 지원이나 개발지원과는 달리 국가안보와 국제정치적 고려에 따른 지원으로 정의될 수 있다. 냉전시에는 아시아, 아프리카의 독재정권 등에도 ‘인도적 차원’이나 ‘개발 차원’의 정치적 원조(지원)가 시행된 사례가 많다. 이러한 원조는 공여국과 수원국이 목시적인 이득을 주고받는 경우로서 사실상 원조(지원)라기 보다는 ‘상호주의적 지원’ 또는 ‘거래’에 가깝다. 미국이 2000년 북한

³²- 이 부분은 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,” 『통일경제』, 2008년 봄호, (현대경제연구원, 2008)을 주로 참조하였다.

³³- 원조수원국이 ‘개발지원(development assistance)’과 ‘기술지원(technical assistance)’이라는 용어에 거부감을 느끼면 그 대신 ‘개발협력’(development cooperation)과 ‘기술협력(technical cooperation)’이라는 용어를 사용해주는 것이 국제관례이다. 두 용어는 기본적으로 같은 내용을 수원국 친화적으로 표현한 것이다.

평북 대관군 금창리 핵 의혹시설에 대한 사찰을 대가로 ‘인도적 차원’에서 제공할 쌀 60만 톤은 인도적 지원이 아닌 정치적 원조로 분류될 수 있다.

(2) 원조(지원)에 관한 국제규범(관례)³⁴

개발도상국에 대한 원조에 관하여 국제사회에서 법으로 정해져 있거나 강제성을 띠는 규정은 없지만 50여 년 이상의 국제사회의 원조공여 경험에서 원조 적격성에 대한 국제규범(international norms)은 존재한다.³⁵

긴급구호(인도적 지원)의 적격성에 관한 국제관례에 따르면 긴급구호는 인도주의적 긴급성이 있어야 한다. 특히 원조공여기관은 구호대상자는 물론 재정지원자에게도 책임있게 행동해야 한다. 즉, 인도적 지원은 그 성격상 비록 지원조건을 제시할 수는 없지만 긴급히 구호를 필요로 하는 구호대상에 대한 구호품의 전달이 확실히 보장되어야 한다. 따라서 구호품이 이를 필요로 하는 수혜자에게 전달하는 것이 보장되도록 감시하는 모니터링은 필수적이다.³⁶ 만약 인도적 지원에 대해 수원국

34- 이 부분은 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,”을 주로 참조.

35- 원조(지원)에 관한 국제사회의 규범, 관례에 대한 문헌 중 북한에 대한 시사점을 함께 도출한 연구로서는 Caro Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,” in Ahn, Eberstadt, and Lee (eds.) *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives* (Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2004), 임을출·최창용, “북한 개발지원의 방향과 전략 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 제14권 제2호 (통일연구원, 2005); 김석진, “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점,” 『수은북한경제』, 2006년 여름호 (한국수출입은행, 2006); 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” 『KIET 산업경제』, 2006년 5월호 (산업연구원, 2006); 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007); 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2007) 등이 있다.

36- 좀 더 자세한 논의는 Lancaster, Carol, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,” in Ahn, Eberstadt, and Lee (eds.) *A New International*

정부가 원조공여자의 원조수혜자에의 충분한 접근을 허용하지 않는 경우에는 이를 과연 인도적 지원이라고 볼 수 있는지 논란의 여지가 많다. 한편 양자간 원조공여기관의 경우도 인도적 지원에 대한 원칙은 다자간 원조공여기관과 비슷하다. 미국은 북한에 2008년 6월 말부터 제공하고 있는 밀, 옥수수 등 식량 50만 톤 지원에 있어서 북한에서의 필요성, 식량지원 단체의 북한에서의 접근가능성, 모니터링을 개선시킬 수 있는 ‘검증 가능한 진전’ 등 3가지 원칙을 적용한 것으로 알려지고 있다.³⁷

개발원조(지원)의 대부분은 다자간 국제개발금융기구의 양허성 자금 지원과 양자간 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)로 공여된다. 선진국의 대개도국 개발원조는 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)가 정한 지침을 상당부분 따르고 있다.³⁸ 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 다자간 국제개발금융기구와 주요 양자간 원조국들은 개발지원의 원칙에 관한 지침을 작성하는데 서로 긴밀히 협력하고 있다.

개발지원의 적격성에 관한 국제관례는 경제적 필요성, 인권상황, 원조의 효과성 등을 따져본다.³⁹ 소득수준이 낮을수록 개발지원의 필요성이 높은 것은 당연하다. 인권을 개발원조의 조건으로 제시하는 경우는

Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives. Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2004, 참조.

37- 미국 국제개발처(USAID)는 북한과의 식량지원 협상에서 이제까지 북한 내에서 가장 강력한 식량분배 모니터링이 마련되는데 대해서 만족을 표시하였다고 한다. “美 대북 식량지원 재개... 50만t 제공,” 『연합뉴스』 인터넷판, 2008년 5월 17일.

38- 한국은 OECD에는 1996년 12월 가입하였지만, 아직 OECD DAC에는 가입하지 않고 있다. 2010년 가입을 위하여 준비 중이다.

39- 좀 더 자세한 논의는 Caro Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea,”; 김석진, “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점,”; 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,”; 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』을 참조.

I
II
III
IV
V
VI

스웨덴 등 상당수 국가가 채택하고 있으나 아직 국제적으로 통용되는 인권상황과 관련된 개발지원에 대한 지침은 없다.⁴⁰ 국제사회는 원조의 효율성을 높이기 위해 다양한 방안을 마련하여 2005년 ‘파리선언’으로 채택하였다. 개발지원은 인도적 지원과 달리 적절한 지원조건 적용과 경제·사회개발에 관한 정책적 고려가 반영되어야 한다. 따라서 엄격한 감독과 사후 감사가 필수이다. 개발지원시 상대적으로 엄격한 지원조건을 제시하는 것은 단순한 물자의 공여에 그치는 인도적 지원과는 달리 개발지원은 대부분 사업의 성격이 복잡하고 여러 부문에 연계되어 있어서 적절한 지원조건이 사업의 성공에 도움이 되기 때문이다.

정치적 원조는 국가안보와 국제정치적 고려에 의해 원조가 시행되므로 그 성격상 모든 원조에 통용되는 지침이 나오기 어렵다.

(3) 공적개발원조(ODA)의 개념⁴¹

(가) 공적개발원조(ODA)의 정의

OECD의 개발원조위원회(DAC)는 개도국에 대한 자금흐름을 공여 주체에 따라 공적자금과 민간자금으로 구분하고 있다. OECD의 DAC가 원조를 지칭하기 위해 가장 일반적으로 사용되는 용어는 공적개발원조(ODA)이다.⁴² 1969년 OECD의 DAC는 공적자금을 공적개발원조(ODA)와 기타공적자금(Other Official Flows: OOF)으로 분류하면서 ODA 개념을 최초로 정립하였다. OOF는 ODA에 속하지 않은 공적수

⁴⁰ - Caro Lancaster, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea.”

⁴¹ - 이 부분은 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』, 2006년 11월호 (한국수출입은행, 2006)를 주로 참조.

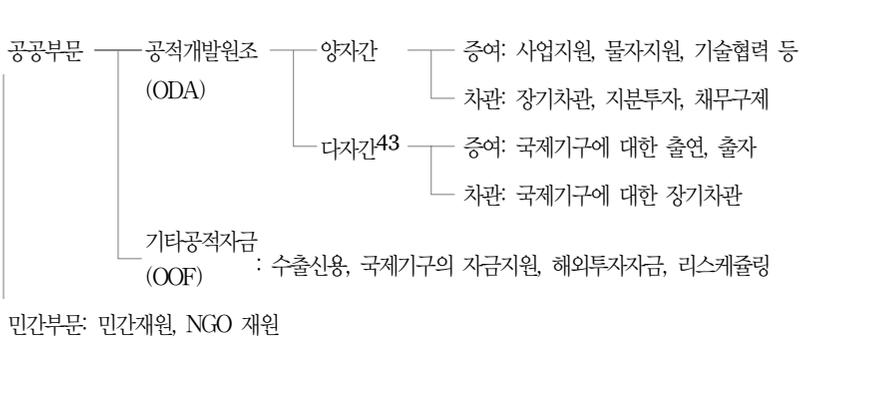
⁴² - OECD는 ODA 개념을 정립하기 이전부터 원조를 지칭하는 ‘Aid’라는 용어를 사용하였으며 아직도 널리 쓰이고 있다. Aid라는 용어는 명확한 정의가 없기 때문에 문맥에 따라 ODA와 동일하게 사용되기도 하고 ODA의 일정 부분만을 가리키거나 ODA보다 넓은 의미로 사용되기도 한다.

출신용, 국제기구의 개도국 지원자금 등의 기타공적자금을 지칭한다.

ODA는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금으로서 다음 조건을 모두 충족하여야 한다. 첫째, 자금지원의 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진이여야 한다. 둘째, 자금지원은 양허적 성격으로서 10%의 할인율을 적용하여 증여율(grant element)이 25% 이상이어야 한다. 셋째, OECD의 DAC가 인정하는 개도국 또는 이를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 대한 자금지원에 한정된다.

공적개발원조(ODA) 정의에 따르면, 그 명칭과는 달리 공여목적이 개도국의 복지증진에 기여하는 소위 ‘인도적’ 지원도 공적개발원조에 포함됨을 알 수 있다. 또한 정치적 원조도 실제로는 인도적 지원이나 개발지원의 형태를 띠기 때문에 통계상으로는 ODA에 포함되게 된다. 따라서 본 연구에서 다루는 개발지원의 개념은 공적개발원조(ODA)에 다가가 기타공적자금(OOF) 중 국제기구의 개도국 자금지원을 합한 것이 된다.

<그림 IV-1> 개도국에 대한 자금흐름의 구성



(나) 양허성(Concessionality)의 개념

OECD는 원조의 지원조건이 일반 상업금융에 비해 얼마나 유리한지를 나타내기 위해 ‘양허성’이라는 개념을 사용하고 있다. 양허성을 측정하기 위해서 OECD는 증여율(GE)과 양허성 수준(CL)을 사용한다.

증여율(Grant Element: GE)은 차관액과 차관원리금 상환액의 현재가치 간의 차액이 차관액에서 차지하는 비중을 말한다. 즉, 차관액 중에서 실질적으로 무상으로 지원되는 비중을 의미하게 된다. 이때 차관원리금 상환액의 현재가치를 계산할 때는 원조통화의 종류나 승인시기에 관계없이 10%의 할인율을 일률적으로 적용하여 산출하는 것이 증여율 산정의 특징이다. 금리가 낮고 상환기간 및 거치기간이 길수록(즉, 공여조건이 좋을수록) 증여율은 높게 나타난다. 무상원조(grant)의 경우 원리금 상환액의 현재가치가 0이므로 증여율은 100%가 된다.

<표 IV-1> 원조형태별 증여율(GE)과 양허성 수준(CL)

원 조 형태	증여율(GE)	양허성 수준(CL)
무상원조	100%	100%
양허성 차관	25% 이상 100% 미만	0% 초과 100% 미만
상업성 차관	25% 미만	0%

증여율은 계산은 간단하지만 원조시 적용되는 통화의 금리수준 차이에 따른 실제 양허성 수준 차이를 반영할 수 없는 치명적인 단점이 있

43- 이 항목은 국제금융기구에 대한 출자, 출연, 기금 조성, 차입협정에 의한 장기차관 제공 등을 의미하며 국제기구가 직접 개도국에 지원하는 액수는 ODA가 아닌 OOF에 포함된다.

다. 양허성 수준(Concessional Level: CL)은 기본적으로 증여율과 동일한 개념이나, 상업금융시장의 관행 및 시장금리 수준을 금융지원에 최대한 반영하기 위해 원조통화의 종류별로 서로 다른 시장금리 수준을 반영하여 할인율을 적용한다. 무상원조의 경우는 양허성 수준이 100%, 상업성 차관은 0%가 된다. 국제원조사회에서 원조에 관한 통계 작성 시에는 여전히 증여율을 사용하며, 양허성 수준은 구속성 원조(tied aid)를 규제하는 지표로 사용된다.

(다) ODA 적격국가(Eligible countries)

‘ODA 적격국가’는 ODA를 수혜 받을 수 있는 국가를 말하며 OECD DAC가 인정하는 개도국만이 이에 해당된다. ODA 적격국가는 대체로 고소득국을 제외한 중소득국 이하의 국가들로 정하고 있는데, 2007년부터 적용되는 ODA 적격국가는 UN이 정한 최빈국, 세계은행이 정한 저소득국, 하위중소득국, 상위중소득국 등 4개 그룹으로, 2006년 1인당 GNI 기준 11,115달러 이하인 국가들이다. OECD는 세계은행의 ‘분석 목적의 소득그룹별 국가분류’를 근거로 매 3년마다 개정하여 사용한다.⁴⁴ 즉, 2007년 말에 개정된 ODA 적격국 목록은 2008년부터 2010년까지 적용되므로 2007, 2008, 2009년의 ODA실적 보고에 사용된다.

⁴⁴ - 세계은행의 ‘분석목적의 소득그룹별 국가분류’에 의하면 전 세계 국가들은 저소득국(Low Income Countries)은 2006년 1인당 GNI 905달러 이하; 하위중소득국(Lower Middle Income Countries)은 2006년 1인당 GNI 906~3,595달러; 상위중소득국(Upper Middle Income Countries)은 2006년 1인당 GNI 3,596~11,115달러; 고소득국(High Income Countries)은 2006년 1인당 GNI 11,115달러 초과 등 4개 소득그룹으로 분류된다.

I
II
III
IV
V
VI

(라) ODA 규모의 확대에 관한 논의

OECD는 원조공여국의 ODA 규모를 서로 비교하기 위해 ODA/GNI 비율⁴⁵을 사용하는데, 이는 국민총소득(GNI)에 대한 원조규모의 상대적 크기를 나타낸다. 공여국의 상대적인 ODA 규모를 파악하는 데는 ODA/GNI 비율이외에 ‘국민 1인당 ODA’를 사용하기도 한다. OECD DAC는 1970년 9월 UN이 제시한 ODA 기본 목표(GNP 대비 0.7%)를 채택하여 1989년 12월 ‘1990년대 개발협력에 관한 정책성명’에서 GNP 대비 0.7%의 ODA 공여기준을 권고하고 있다. 2005년도 OECD DAC 회원국의 평균 ODA/GNI 비율은 0.33% 수준으로 전년대비 0.07% 포인트 증가하였다. UN이 제시한 ODA/GNI 비율 목표(0.7%)를 달성한 국가는 2007년 기준으로 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 5개국에 불과하고, EU가 정한 EU 국가별 최저 ODA/GNI 비율(0.33%)을 달성하지 못하고 있는 국가는 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등이다.

⁴⁵ - OECD는 2001년부터 공식적으로 국민총생산(GNP) 대신 국민총소득(GNI) 개념을 사용하여 ODA/GNI 비율을 계산하고 있다.

<표 IV-2> 주요 DAC 회원국의 ODA 규모

(단위: 억 달러, 순지출·명목가치 기준)

구 분	2006년		2007년(잠정치)	
	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
미 국	235	0.18	218	0.16
일 본	112	0.25	77	0.17
EU (15개국)	590	0.43	621	0.40
영국	125	0.51	99	0.36
프랑스	106	0.47	99	0.39
독일	104	0.36	123	0.37
네덜란드	55	0.81	62	0.81
스웨덴	40	1.02	43	0.93
스페인	38	0.32	57	0.41
DAC 전체	1,044	0.31	1,037	0.28

출처: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』, 2008년 5월호 (한국수출입은행, 2008).

나. 개발지원의 효과성에 대한 논의

(1) 원조와 경제성장과의 관계에 대한 논란⁴⁶

ODA는 수원국의 경제개발 및 사회복지증진에 그 목적을 두고 있다. 그래서 개발지원의 효과성을 평가하는 일반적인 지표의 하나가 경제성장이다. 1950년대부터 시작된 원조가 경제성장에 얼마나 효과적인가에 대한 연구들은 다양한 결과를 보여주고 있다.

1950년대와 1960년대에는 원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 끼친

⁴⁶ 원조와 경제성장에 관한 연구문헌에 대한 논의는 이계우·박지훈, “한국의 공적개발 원조 20년의 평가,” 『한국개발연구』 (서울: 한국개발연구원, 2007); 임강택 외, 『국제사회의 원조 현황과 추진 전략』 (서울: 통일연구원, 2008)을 주로 참조.



다는 생각이 압도적이었다. 원조가 수원국의 저축을 증가시켜 투자자금의 조달을 도와서 자본스톡의 증대를 초래하므로 당연히 경제성장이 촉진된다는 것이 고전적인 견해이다.⁴⁷ 원조는 외생적인 소득의 증가 또는 자본의 이전이므로 장기적으로 수원국의 생산성을 증대시킬 수 있을 것이다.

1980년대에 들어와서는 원조가 경제성장에 좋은 영향을 주지 못할 뿐만 아니라 오히려 나쁜 결과를 초래한다는 견해가 점점 많아진다. 모즐리(Mosley)는 원조-경제성장 관계에서 ‘미시-거시 역설’이 있음을 발견하였다.⁴⁸ 즉 개별 원조사업에 관한 미시적 통계를 통해 원조의 효과를 살펴보면 확실히 긍정적인 반면에, 거시 통계를 사용하여 실증 분석을 하면 명확한 관계를 찾아낼 수 없다는 것이다. 분(Boone)은 117개국을 대상으로 1971~90년 사이 패널분석을 통해 원조가 경제성장은 물론 유엔개발계획(UNDP)이 매년 산정하고 있는 인간개발지수(Human Development Index)에도 영향을 미치지 못한다는 것을 보여주었다.⁴⁹ 한편 원조가 경제성장에 미치는 효과가 있다는 부류의 실증연구도 원조의 규모가 커질수록 그 효과가 체감한다는 결과를 얻는 경우가 많다.⁵⁰

⁴⁷- Jeffrey Sachs, et al., “Ending Africa’s Poverty Trap,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1 (2004), pp. 117~240.

⁴⁸- P. Mosley, “Aid, Savings and Growth Revisited,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 42(2) (1980), pp. 79~95.

⁴⁹- Peter Boone, “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid,” *European Economic Review*, 40(2) (1996), pp. 289~329.

⁵⁰- World Bank, *Assessing Aid* (Washington, D.C.: World Bank, 1998); Henrik Hansen, and Finn Tarp, “Aid Effectiveness Disputed,” *Journal of International Development*, Vol. 12 (2000), pp. 375~398; R. Lensink, and H. White, “Are There Negative Returns to Aid?,” *Journal of Development Studies*, 37(6) (2001), pp. 42~65; Carl-Johan Dalgaard, Henrik Hansen, and Finn Tarp, “On the Empirics of Foreign Aid and Growth,” *Economic Journal*, Vol. 114 (2004),



라잔·수브라마니안(Rajan and Subramanian), 오바스카(Ovaska) 등은 원조가 경제성장에 미치는 영향은 명확하지 않으나 장기적으로는 음(-)의 상관관계가 있다고 주장한다.⁵¹ 원조는 관료집단의 부패를 초래하며⁵², 원조가 자원배분의 인센티브 구조를 왜곡하여 수원국 민간부문의 성장을 억제하기도 하며, 또한 수원국 화폐의 평가절상을 초래하여 수출을 통한 경제성장을 저해할 수도 있다.

그런데 원조의 효과를 평가하는데 있어서 수원국이나 특정 종류의 원조에 초점을 맞춘 연구들이 최근에 증가하고 있다. 원조는 특정한 조건을 갖춘 수원국과 원조국 또는 원조의 성격과 형태에 따라 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다는 것이다. 세계은행이 50년 간의 원조 경험을 정리한 원조효과에 관한 자체 평가 보고서⁵³의 실증분석 결과는 거시경제정책과 제도(institution)가 양호한 국가에 대한 원조의 효과가 그렇지 못한 국가보다 훨씬 컸으며, 원조의 효과는 특정한 수준을 넘어서면 체감한다는 것을 보여주었다.⁵⁴

이외에도 원조가 특정상황에서만 경제성장에 긍정적인 영향을 미친

pp. 191~216.

⁵¹ - Raghuram Rajan, and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?," IMF Working Paper 05/127 (Washington, D.C.: IMF, 2005); Tomi Ovaska, "The Failure of Development Aid," *Cato Journal*, 23(2) (2003), pp. 175~188; Raghuram Rajan, and Arvind Subramanian, "Does Aid Affect Governance?," *American Economic Review*, 97(2) (2007), pp. 322~327.

⁵² - William Easterly, "The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid," Working Paper No. 4 (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2002).

⁵³ - World Bank, *Assessing Aid*.

⁵⁴ - 세계은행의 원조 중 시민적 자유가 높은 수원국에 제공된 원조가 더 효과가 있었다는 연구결과도 있다. Kaufmann Isham, and Lant Pritchett, 1995, "Governance and Returns on Investment: An Empirical investigation," World Bank Policy Research Working Paper No. 1550 (Washington, D.C.: 1995).

다는 연구도 상당히 많다. 이 분야 연구에 선구자격인 번사이드·달러(Burnside and Dollar)는 1970~93년 사이의 73개 국가를 대상으로 한 연구를 통해서 우수한 재정·금융 및 무역 정책을 수행한 국가에 제공된 원조가 경제성장에 효과가 있었다고 주장하였다.⁵⁵ 이에 대해 이스털리외(Easterly, *et al.*), 안티핀·마브로타스(Antipin and Mavrotas) 등은 번사이드·달러(Burnside and Dollar)가 사용한 통계자료나 분석방법에 대해 비판을 제기하기도 하였지만 현재 국제원조사회에서는 어떤 상황 하에서 원조가 효과성을 보여주느냐에 대한 관심이 높다.⁵⁶

원조의 질, 성격과 형태에 따라 원조가 경제성장에 미치는 효과가 달라진다는 주장이 흥미롭다. 1980년대에 이미 카센 등(Cassen, *et al.*)은 원조가 성장에 미치는 영향을 찾아내기 위해서는 원조를 부문별로 세분화해야 한다고 지적하였다.⁵⁷ 클레멘스·라데렛·바브나니(Clemens, Radelet, and Bhavnani)의 연구에 의하면, 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 원조 형태는 도로, 관개, 전력 등 경제인프라 건설이나 농업 등 생산부문에 대해 직접 지원하는 원조이다.⁵⁸ 이에 반해서 식량지원 등 인도주의적

⁵⁵ - Craig Burnside, and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, 90(4) (2000), pp. 847~868.

⁵⁶ - 이에 반해서 Balamoune-Lutz, Mina and Mark McGillivray, "State Fragility: Concepts and Measurement," Research Paper No. 2008/14 (World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 2008)는 수원국의 사회적 자본(social capital)과 제도(institution)의 질이 원조효과성에 영향을 미친다고 주장한다. 흥미로운 것은 수원국의 사회적 자본과 제도의 질을 계량적으로 통제하면 우수한 정책이 원조효과성에 미치는 긍정적인 영향은 사라진다고 한다. William Easterly, Ross Levine and David Roodman, "New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Politics and Growth," *American Economic Review*, 94(3) (2004), pp. 774~780; J. Antipin, and G. Mavrotas, "On the Empirics of Aid and Growth: A Fresh Look," WIDER Research Paper No. 2006/05 (Helsinki: UNU-WIDER, 2006); Craig Burnside, and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth."

⁵⁷ - Cassen, *et al.*, *Does Aid Work?* (Oxford: Clarendon Press, 1986).

원조는 경제성장과 음(-)의 상관관계가 있었으며, 교육, 보건, 민주주의, 환경보호 등은 경제성장에 대한 영향이 아주 미미하였다. 특히 흥미로운 것은 원조의 긍정적인 효과가 좋은 정책과 제도가 존재한 수원국만이 아니라 모든 수원국에서 나타났다고 한다. 하지만 정책환경이 좋고, 인적자원에 대한 투자가 누적된 수원국에서 원조가 더욱 효과적이었고 한다.

이외에도 일반적으로 수원국이 독립적으로 가장 효율적인 구매조달(procurement)을 할 수 있는 비구속성원조(untied aid)가 원조국이 구매조달을 지정하는 구속성원조(tied aid)보다 수원국에 더 효과적이며, 다자간 지원이 양자간 지원보다 효과적이라고 한다.⁵⁹ 또한 원조국이 거대한 조직을 운영하면서 원조를 제공하거나, 모니터링과 평가시스템이 취약하면 원조의 효과가 감소되는 반면, 수원국이 주인의식을 가지도록 유도하는 원조기관의 원조는 경제성장에 더욱 효과적이라고 한다.⁶⁰

앞에서 살펴본 것처럼 아직까지 원조와 경제성장과의 관계에 대해 모두가 동의하는 해답이 제시되지는 않고 있다. 경제성장은 저축(투자)의 증가, 교육의 개선, 수원국의 주인의식(ownership)의 향상 및 양질의 거버넌스 확보 등 몇 가지 요인에 의해 좌우되는 것이 아닌 복합적인 다양한 요인의 산물이다. 또한 경제성장은 저축(투자), 교육, 주인의식, 거버넌스의 결과이기도 하지만 이들에 도 직간접적으로 영향을 미치므로 원조가 경제성장에 미치는 인과관계(causality)를 계량적으로 식별해내기가 무척 어렵기 때문이다. 최근 새로운 계량경제학적 방법이 많이 개발되어 이전보다 신뢰도 높은 식별(identification)이 가능해지고

⁵⁸- Michael Clemens, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani, "Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth," Working Paper No. 44 (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004).

⁵⁹- 임강택 외, 『국제사회의 원조 현황과 추진 전략』.

⁶⁰- 이계우·박지훈, "한국의 공적개발원조 20년의 평가,"

I
II
III
IV
V
VI

있다. 향후 이 분야에서 어떠한 원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 지에 대한 새로운 연구 결과들이 많이 나올 것으로 기대된다.

(2) 개발지원의 효과성에 관한 국제사회의 대응⁶¹

(가) 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 탄생 배경

1990년대 초반 舊소련연방의 붕괴에 따라 개발도상국에 대한 경쟁적인 원조를 유인했던 냉전체제가 해체(1991.12)된 후, 국제원조사회는 세계화의 급진전과 함께 원조공여의 효과가 명확히 나타나지 않는 원조 피로 현상을 겪으면서 개발도상국에 대한 원조규모가 급감하게 되었다. 그러나 세계화의 급진전은 전세계에 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 더욱 심화시켜 저개발국의 빈곤문제는 오히려 가중되었다. 이에 1990년대 후반에 들어서면서 세계은행, OECD 등 국제기구들이 원조의 최종 목표를 빈곤축소로 설정하면서 ODA에 대한 논의가 다시 활발해지게 된다. OECD DAC는 1996년 5월에, 2015년까지 전세계 빈곤층을 당시의 절반수준으로 감축하는 국제개발목표(International Development Goal: IDG)를 채택하였고, 세계은행은 2001년에 빈곤축소전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper) 작성을 IMF와 세계은행의 양허성 자금지원의 전제조건으로 하는 원칙을 제정한다.

2000년대 들어서면서 UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goal: MDG) 설정과 함께 국제원조사회에서는 공적개발원조 논의가 본격화된다. 2000년 9월, 191개 UN 회원국이 참가한 ‘UN 새천년정상회의’에서는 밀레니엄선언(Millennium Declaration)을 통해 빈곤퇴치가 국제원조사회의 최우선 과제를 확인하고 2015년까지 빈곤퇴치를

⁶¹- 이 부분은 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』, 2005년 6월호/2006년 11월호 (한국수출입은행, 2005/2006)를 주로 참조.



위한 8가지 목표를 담은 MDG를 채택한다.

한편, 2000년대 들어 국제원조사회는 원조의 양적 확대와 더불어 원조의 질적 수준 제고, 특히 원조 효과성 제고를 위한 지속적인 노력을 경주하게 된다. 2002년 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)에서는 원조재원 확충의 필요성을 확인하였고, 2003년 로마선언(Rome Declaration)에서는 원조 효과성 제고를 위한 원조의 조화가 강조되면서 효과성 중심의 논의가 활기를 띠게 된다. 2002년 3월 멕시코의 몬테레이에서는 UN 회원국 정상들이 모여 앞으로의 국가개발을 위해서는 재원확충이 가장 중요한 사항임을 공동 인식하고 이를 위한 6가지 합의를 도출하였다. 특히, 원조재원 확충을 위해 궁극적으로 선진국이 국민 총소득 대비 0.7% 수준까지 공적개발원조 지원액을 늘리기로 하고, 이중 0.15~0.2%는 최빈국에 지원키로 합의하였다.

2003년 2월 로마에서 처음 개최된 고위급포럼(High Level Forum)⁶²에서는 2000년 UN의 MDG 및 2002년 몬테레이합의의 효과적 실천을 위해 원조의 조화를 강조한 로마선언을 발표하였다. 로마선언은 ‘원조의 효과성 제고’에 대해 처음으로 언급하였으며 원조 공여국들 간의 공동원조 실행, 원조정책의 조화 등 원조의 조화(aid harmonization)를 강조하였다. 로마선언은 다양한 공여국의 서로 다른 원조절차 및 시스템이 수원국의 업무중복과 이에 따른 과도한 인적자원 소모를 야기해 개발원조의 효과성을 떨어뜨린다고 명시하고 이의 시정을 위하여 수원국 중심의 수원국 시스템 개선작업을 촉구하였다.

한편, 다자간 개발원조기구들은 2002년 6월과 2004년 2월 두 차례에 걸쳐 원조효과 극대화를 위해서는 성과중심의 관리(Results-Based

⁶²- 세계 주요 선진국 및 개도국, 원조 실시기관, OECD, 세계은행 등 국제기구, 국제 NGO 등이 참여하는 민관협의체이다.

I
II
III
IV
V
VI

Management)가 필요하다는 데 의견을 모았다. 2002년 6월 미국 워싱턴에서 세계은행, OECD 등은 원조의 효과성을 제고하기 위해서 성과중심의 관리가 필요함을 인식하고 이를 도입하기로 합의하였다(제1차 성과회의: the 1st results roundtable). 이어서 2004년 2월 다자간 개발원조기구들은 모로코 마라케쉬에서 성과중심 관리의 도입 및 시행을 위한 각서(Marrakech Memorandum)에 서명한다(제2차 성과회의: the 2nd results roundtable). 마라케쉬 각서는 5대 기본원칙과 실행계획(global action plan)을 포함하고 있다.

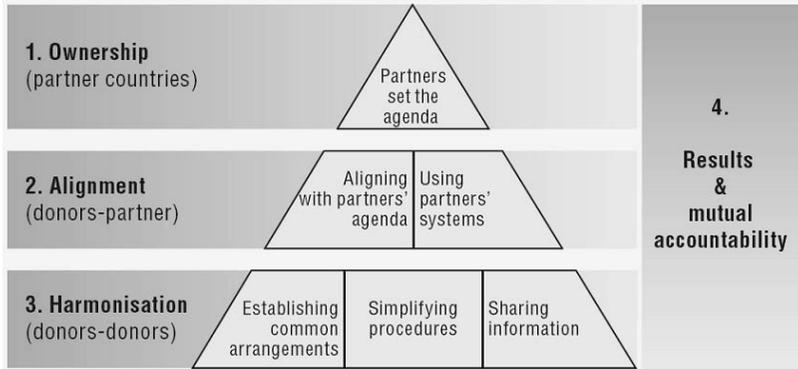
(나) 파리선언의 탄생 및 주요 내용

2005년 3월 프랑스 파리에서 개최된 고위급포럼(High Level Forum)에서는 기존의 국제원조사회의 합의사항들을 모두 포괄하여 원조효과성 제고를 목표로 하는 파리선언을 채택하였다. 파리선언은 각국의 각료급 고위직 정부대표와 국제기구 및 비정부 기구가 참가⁶³한 국제선언으로서 2000년 9월 UN의 새천년선언과 천년개발목표(MDG), 2002년 2월 몬테레이합의, 2003년 2월 로마선언, 2004년 2월 마라케쉬 각서 등의 합의사항을 모두 포괄하고 있다.

파리선언의 5대 과제는 원조의 효과성 제고를 위해 꼭 필요한 수원국의 주인의식(Ownership), 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책의 연계(Alignment), 원조공여국간 원조정책의 조화(Harmonization), 개발성과 중심의 경영(Managing for Results), 수원국과 공여국의 상호 책무성(Mutual Accountability) 등이다.

⁶³- 파리선언 참여자는 131개 국가 또는 기관으로서 우리나라를 포함한 91개국 각료급 고위 정부대표(선진국 및 개도국 포함), 26개 국제기구(세계은행, OECD 등), 14개 비정부기구(개발원조 관련 NGO) 등을 포함한다.

<그림 IV-2> 파리선언의 5대 과제



출처: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』, 2006년 11월호.

1) 수원국의 주인의식(Ownership)

빈곤축소를 위한 국가개발계획은 공여국이 아닌 수원국 정부에서 주도적으로 수립토록 하고 공여국은 수원국이 이를 수행할 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다. 이로써 향후 개발지원사업 수행시 수원국의 역할이 확대되고 이를 통해 수원국 자체의 개발 관리능력 제고를 도모할 수 있게 된다.

2) 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 연계(Alignment)

공여국은 수원국이 수립한 국가개발전략과 일치된 지원전략을 수립하여야 한다. 공여국은 수원국이 신뢰할 수 있는 재정관리시스템의 구축을 지원하고 원조제공시 동 시스템의 이용률을 높이며, 동 시스템의 관리·감독을 위한 별도기관을 수원국이 스스로 설립할 수 있도록 지원해야 한다. 공여국은 수원국이 중장기 개발발전전략을 수립하고 이행할 수 있도록 원조자금 집행계획 수립 시 중장기 계획을 수립해야 하고

I
II
III
IV
V
VI

여기서 약정된 원조자금은 당초 계획대로 지원토록 노력한다.

3) 원조 공여국간 원조절차 및 실행의 조화(Harmonization)

공여국은 원조의 계획, 타당성 조사, 심사, 집행, 모니터링 및 평가 등에 있어서 공동작업을 통해 수원국의 원조실행비용을 절감토록 하고 이를 위해 프로그램기반 접근방식(Programme Based Approach)⁶⁴의 원조지원 비중을 늘리도록 노력한다. 또한, 개별 수원국에 파견되는 조사단(field mission)을 공동으로 구성함으로써 수원국의 관련비용 절감을 도모한다.

4) 성과중심의 관리(Managing for Results)

수원국은 원조성과에 중점을 둔 모니터링 시스템을 갖추고 사업의 이행과정을 파악·보고할 수 있는 체계를 마련토록 하고, 공여국은 수원국의 평가능력 제고를 위해서 관련 교육·훈련사업을 지원한다.

5) 수원국과 공여국의 공동 책무성(Mutual Accountability)

원조의 효과성 제고를 위한 파리선언은 수원국과 공여국이 함께 추진해야 하는 과업으로서 원조성과의 제고는 어느 일방의 책임이 아닌 공동 책임이며, 이를 이행하기 위하여 수원국과 공여국이 공동으로 수행하는 평가 작업을 활성화해야 한다고 제시하였다.

⁶⁴- 프로그램기반 접근방식(Programme Based Approach: PBA)란 프로젝트 건별 지원방식이 아닌 부문별 지원방식이다.

(다) 파리선언의 이행상황 점검을 위한 국제적 노력

OECD DAC는 파리선언의 5대 과제의 이행을 추적하기 위해 동 5개 과제와 연계된 12개 진도지표와 각각의 수량목표를 만들어 점검하고 있다. 이를 위해 OECD와 세계은행은 2006년과 2008년에 파리선언 이행상황에 대한 중간점검을 공동 실시하기로 하였다. 이에 따라 OECD DAC는 세계은행과 공동으로 2006년 중 31개 국가를 대상으로 파리선언 이행상황에 대한 서베이를 실시하였다.

<표 IV-3> 파리선언 5대 과제와 12개 진도지표

5대 과제	12개 진도지표	
수원국의 주인 의식	1	실행가능한 국가개발전략
공여국과 수원국의 연계	2	신뢰할 수 있는 국가재정관리시스템
	3	수원국 예산계획에 편성되는 원조
	4	능력개발활동의 조정
	5	수원국 정부시스템의 활용
	6	원조실행체제 중복을 방지함으로써 수원국의 역량 강화
	7	원조의 예측가능성
	8	원조의 언타이드화
	공여국간 원조의 조화	9
10		공동분석의 장려
개발성과의 관리	11	결과지향적 체제
상호 책무성	12	상기 원조효과에 관한 합의사항 이행실태에 대한 상호평가를 실시

출처: 한국수출입은행, 『국제 ODA 동향』, 2006년 11월호.

I
II
III
IV
V
VI

다. 취약국가에 대한 개발지원

(1) 세계은행의 개발지원에 대한 자체 평가

세계은행은 1998년 지난 50년간 실시해 온 세계은행의 개발지원의 성과를 사례중심으로 실증적 분석을 한 자체 평가 보고서를 출간하였다.⁶⁵ 이 보고서의 주요 권고 요지는 다음과 같다.

- ① 개도국은 원조 공여국이 아무리 많은 돈으로 지원해 주어도 개도국 스스로의 개혁·개발 의지가 없으면 절대로 발전할 수 없다. 이와 같은 국가에 자금지원은 무의미하므로 공여국은 개혁의 분위기 조성엔 필요한 기술지원만 제공하고 자금지원은 스스로 개혁을 시작할 때까지 인내를 가지고 기다려야 한다.
- ② 개혁·개발 의지가 강하지만 이를 구체화할 능력이 부족한 국가에 대해서는 정책수립능력과 정책 집행을 위한 제도 개선이 필요한 지원을 강화해야 한다.
- ③ 개혁·개발 의지가 강하고 훌륭한 정책수립능력과 제도를 갖춘 빈곤한 나라에는 재정지원을 대폭 늘려야 한다.
- ④ 과거 냉전시대에는 정치적, 전략적 고려 때문에 수원 여건이 미비된 국가에 대해서도 많은 원조를 제공하여 왔으나, 이제 이러한 부담이 없어진 만큼 원조의 효과 제고를 위해 공여국의 원조조건에 대한 수원국의 희망사항을 분명히 하고, 수원국의 수원조건에 따라 원조방식을 차별화하여 지원할 필요가 있다.

한편, 개혁 정책의 우수성과 빈곤 정도의 조합에 따른 4가지 종류에 대한 세계은행의 지원방향은 아래와 같다.

- ① good policy/high poverty: 지원규모를 확대하고 지원형태는 프로젝트원조보다 프로그램원조(예산수립 지원)가 바람직하며,
- ② poor policy/high poverty: 기술협력을 통한 정책 및 제도개선 후에

⁶⁵- World Bank, *Assessing Aid*.



- 지원규모를 확대하는 것이 바람직하며,
- ③ good policy/low poverty: 지원규모를 줄이되, 지원형태는 프로그램 원조가 바람직하며,
 - ④ poor policy/low poverty: 원조효과가 매우 낮은 나라로 지원규모를 줄이고, 기술협력 위주의 지원이 바람직하다.

원조의 형태는 프로젝트원조와 프로그램원조로 크게 구분할 수 있다. 프로젝트원조는 개별 프로젝트 단위로 지원하지만, 프로그램원조는 개별 프로젝트 단위의 지원이 아닌 중앙 또는 지방정부에서 추진하는 부문별 개발(예, 전력부문, 교육부문, 도로부문 등)에 포괄적으로 지원하거나 거시경제안정 등 경제전반에 관한 정책과 결부되어 지원하는 형태이다. 일반적으로 개혁 정책이 우수하고 수원국 정부의 역량이 강할수록 프로그램원조의 성공 가능성이 높아진다고 평가된다.

1998년 발간된 세계은행의 개발지원 사례분석에 의하면, 북한은 위 4가지 조합에서 두 번째(poor policy/high poverty)에 해당되므로, 원조공여 측은 기술협력(지원)을 통하여 북한의 정책 및 제도를 우선 개선하여 원조 수용능력을 확충한 뒤에 지원규모를 확대하는 방향을 택하게 되는 것이다.

(2) 취약국가의 개념과 측정

(가) 취약국가의 개념

이처럼 원조의 효과성 측면에서 보면 개혁 의지가 강한 나라는 개혁이 뿌리를 내릴 수 있도록 기술 및 자금지원을 강화하는 반면, 개혁 의지가 약한 나라는 자금지원의 효과가 거의 없으므로 정책 개혁 및 제도 개선을 위한 기술협력(지원) 위주로 원조를 공여하는 것이 바람직하다. 그러나 2001년에 발생한 9.11 테러사건은 일반적으로 ‘실패한 국가(failed states)’, ‘위기에 빠진 국가(crisis states)’ 또는 ‘취약국가

I
II
III
IV
V
VI

(fragile states)’라고 불리는 국가들에 대해 원조를 중단하게 되는 경우에 주변국가 또는 국제사회에 미치는 악영향에 대한 국제사회의 인식을 제고시키는 계기가 되었다.⁶⁶ 이들 국가가 제기하는 잠재적, 현재적 안보위협을 완화시키기 위해서는 원조를 제공해야 하는데 이 문제를 양자간 및 다자간 원조공여기관이 어떻게 접근해야 하는가가 국제원조사회의 당면 과제가 되어버렸다.

‘취약국가’라는 용어는 미국 국제개발처(USAID)가 처음 사용한 용어이다. USAID는 이 용어를 ‘실패한 국가(failed states)’, ‘실패하고 있는 국가(failing states)’ 및 ‘회복중인 국가(recovering states)’ 등으로 광범위하게 사용하고 있다.⁶⁷ 그런데, 국제사회는 ‘취약국가’라는 포괄적인 개념을 서로 다른 용어로 부르고 있다. 세계은행은 ‘스트레스하의 저소득국가(Low Income Countries Under Stress: LICUS)’라고 부르며, 아시아개발은행은 ‘개발성도가 낮은 국가(Weakly Performing Countries: WPCs)’, OECD의 DAC은 ‘관계를 맺기 어려운 국가(difficult partners)’로 부르고 있다.⁶⁸ 아직 국제적으로 단일하게 통용

⁶⁶- Lisa Chauvet, and Paul Collier, “Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds,” (London: Centre for the Study of African Economies, 2004)의 연구결과에 따르면 이웃국가가 ‘취약국가’인 경우 경제성장률이 1.6%p가 하락하는 악영향을 미치는 것으로 나타났다고 한다. Nicholas Leader, and Peter Colenso, “Aid Instruments in Fragile States,” PRDE Working Paper 5 (UK Department of International Development, March 2005)에서 재인용.

⁶⁷- USAID, 2005.

⁶⁸- 호주 국제개발청(AusAID)은 이전에는 ‘poor performers’라고 불렀었는데, 지금은 취약국가(fragile states)로 부르고 있다. Asian Development Bank(ADB), “Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank’s Approach to Engaging with Weakly Performing Countries),” (Manila: ABD, 2007), p. 26. 국제통화기금(IMF)에서는 아직 취약국가에 대해 특별한 대책을 내놓지 않고 있었는데, 최근 이에 대한 연구가 진전되고 있다. International Monetary Fund(IMF), “The Fund’s Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries-A Review of Experience-Issues and Options,” (March 3, 2003) (Washington, D.C.: IMF, 2008)을 참조.



되는 개념으로 정립되지는 않았지만 이들 용어들은 공통되는 개념을 상당수 공유하고 있다. 특히 개발지원의 관점에서는 ‘취약국가’는 빈곤층에 친화적인 친빈곤적 성장(pro-poor growth)정책⁶⁹을 입안하여 실행할 능력과 정치적 의지가 부족한 국가를 지칭하는 개념이다.

(나) 취약국가의 측정

일반적으로 ‘취약국가’는 세계은행이 측정하는 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessments: CPIA)지표상 하위에 있는 국가로 규정된다. 세계은행(World Bank)의 양허성 차관 제공 기관인 국제개발협회(IDA)는 국제개발기구의 원조 효과가 수원국의 정책, 제도 및 지배구조의 질적 수준에 따라 상이하게 나타나게 됨에 따라 이를 IDA-적격국가들에 대한 재원을 배분할 때 반영하고 있다. IDA는 몇 가지 성과지표를 개발하여 개발성도가 좋은 수원국에게 양허성 차관을 더 많이 배분함으로써 일종의 인센티브를 부여하고 있다. 그 중에서 국가정책 및 제도평가(CPIA)는 경제 운용, 경제구조 정책, 사회 통합·평등 정책, 공공부문 관리 및 제도 등 4개 평가부문, 16개 세부기준에 대한 수원국의 정책 및 제도체계를 평가한다. CPIA의 각 16개 세부평가항목(criteria)에 대해 1점(최하)에서 6점(최상)까지 0.5점 단위로 점수를 부여한 후 이를 가중 평균하여 전체 CPIA 점수를 산정한다.

세계은행(IDA)은 CPIA 평가항목 점수를 산출한 뒤 전체 CPIA 점수와 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions) 점수가 모두 3.0 이하인 IDA 지원대상국가를 “core

⁶⁹- 친빈곤적 성장(pro-poor growth)의 개념과 측정에 대해서는 장형수·김태완, “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석,” 『사회보장연구』, 제24권 제2호(2008년 5월)를 참조.



LICUS”로 분류한다. 이 중 특히 두 점수가 모두 2.5 이하인 국가는 “severe LICUS”로 구별하고 있다. 한편 세계은행은 LICUS로 분류되지는 않지만 점수가 3.0에서 3.2 사이에 있는 국가들의 개발성과도 지속적으로 모니터하고 있다. 또한 세계은행은 2005년 회계연도에 여러 가지 이유로 CPIA 통계가 작성될 수 없었지만 아프가니스탄, 라이베리아, 미얀마, 소말리아, 동티모르, 코소보 등 6개국을 LICUS로 지정하였다(World Bank Independent Evaluation Group, 2006).

<표 IV-4> IDA의 국가정책 및 제도평가(CPIA) 평가항목 및 가중치

평가부문(clusters)	세부평가항목(criteria)	가중치
경제 운용 (Economic Management)	1. 거시경제정책 관리 2. 재정정책 3. 외채관리	25%
경제구조 정책 (Structural Policies)	4. 무역 5. 금융 6. 기업 규제 환경	25%
사회 통합·평등 정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)	7. 성평등 8. 공적 자원 사용의 형평성 9. 인적자원 육성 10. 사회보호 및 노동 11. 환경보전 정책 및 제도	25%
공공부문 관리 및 제도* (Public Sector Management and Institutions)	12. 재산권 및 법에 기초한 지배구조 13. 예산 및 재정 관리의 질적 수준 14. 세수 확보의 효율성 15. 행정의 질적 수준 16. 공공부문의 투명성, 책임성, 부패 정도	25%

주: 동 평가부문 하의 5개 평가항목(12~16번)은 지배구조계수 산출에도 사용됨.
출처: International Development Association (IDA), *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formulas and Reducing Volatility* (Washington, D.C.: IDA, 2007); 장형수·송정호·임을출, 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』 (서울: 통일연구원, 2008)에서 재인용.

영국 국제개발국(DFID)은 세계은행의 CPIA 점수를 기준으로 빈곤국을 5개 그룹으로 나눈 뒤 하위 2개 그룹을 취약국가로 명명한다(DFID, 2005). 따라서 일반적으로 세계은행의 LICUS 기준보다 영국 DFID의 기준이 더 많은 국가를 ‘취약국가’로 분류하게 된다. 한편 아시아개발은행(ADB)의 분류기준에 따르면, CPIA 순위를 기준으로 빈곤국을 5개 그룹으로 나눈 뒤 최근 3년간 2년 이상 하위 2개 그룹에 속한 국가들과 ADB가 지정한 분쟁국가이거나 분쟁직후국가(post-conflict countries)가 ‘개발성도가 낮은 국가’에 포함된다(ADB, 2007).

세계은행의 기준에 따르면 LICUS는 2005 회계연도에 CPIA 통제가 작성될 수 없었지만 아프가니스탄, 라이베리아, 미얀마, 소말리아, 동티모르, 코소보 등 6개국을 포함하여 CPIA 점수 3.0 이하인 19개국(우즈베키스탄, 라오스, 상토메프린시페, 브룬디, 통가, 차드, 콩고민주공화국, 솔로몬제도, 콩고, 아이티, 기니비사우, 수단, 앙골라, 에리트레아, 코트디브와르, 토고, 코모로, 중앙아프리카공화국, 짐바브웨) 등 25개국이었다.

영국 국제개발국(DFID)의 기준에 따르면 2005년 세계은행이 지정한 LICUS에다 CPIA 점수가 IDA 지원대상국 중 하위 40%에 들어가는 13개국이 추가된다. 이들 국가는 예멘, 카메룬, 니제르, 모리타니아, 키리바티, 지부티, 나이지리아, 바누아투, 시에라리온, 파푸아뉴기니, 캄보디아, 갬비아, 기네아 등이다.⁷⁰ OECD도 영국 DFID와 비슷한 기준을 적용하고 있다.

⁷⁰- Mina Balamoune-Lutz, and Mark McGillivray, “State Fragility: Concepts and Measurement,” Research Paper No. 2008/14 (World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 2008)를 참조.

I
II
III
IV
V
VI

(3) 취약국가를 어떻게 개발할 것인가?

(가) 취약국가에 표준적 원조 처방 적용시 문제점

아래 <표 IV-5>는 국제사회의 원조효과성에 대한 다양한 원칙을 ‘모범국가(good performers)’에 적용하는 경우와 비교하여 ‘취약국가(fragile states)’에 적용하는 경우에 나타나는 문제점에 대해 잘 정리해 주고 있다. 취약국가는 대부분 국가 경영 능력과 빈곤축소에 관한 의지가 약해서 수원국으로서 주인의식(ownership)과 주도성(leadership)을 발휘하기 힘들다. 대부분 빈곤축소전략을 시행하고 있지 않기 때문에 IMF, 세계은행(IDA)의 양허성 자금지원의 전제조건을 충족하지 못한다.

이러한 ‘취약국가’에 대한 국제원조사회의 표준적인 원조 처방은 ① 원조규모를 줄이고, ② 원조는 예산에 대한 직접 지원이 아니라, NGO나 인도적 지원 프로젝트를 통한 현물과 서비스의 제공을 중심으로 하는 프로젝트원조를 주로 하며, ③ 원조는 단기에 국한하며, ④ 기술지원을 통해 정부가 정책을 개선하도록 설득하며, ⑤ 해당 국가가 정책을 개선해감에 따라 프로젝트원조로부터 예산지원(budget support)으로 원조 방식을 전환하는 것 등이다.⁷¹

이처럼 원조 효과성의 원칙을 엄격히 적용하여 실제로 ‘취약국가’에 대한 원조를 제공하게 되면 취약국가에 대한 원조규모는 축소되어야 하며, 원조조건도 더 까다로워져야하므로 이들 국가에 대한 원조는 시간이 지날수록 오히려 축소는 악순환에 빠지게 될 것이다. 국제원조사회의 지원이 줄어들며 내부의 정책은 더 나빠지게 되고, 이는 결국 내부 빈곤층의 고통으로 귀결되는 경우가 대부분이다. 이는 빈곤축소라

⁷¹- Nicholas Leader, and Peter Colenso, “Aid Instruments in Fragile States,” p. 4; 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』, p. 108을 참조.

는 개발지원의 총괄적 목표에 역행하는 결과가 된다는 것이 바로 국제 원조사회의 고민이다.

<표 IV-5> ‘모범국가’에 비해서 ‘취약국가’에 원조효과성 원칙을 적용할 때의 문제점

	원조효과성의 원칙	원조효과성 원칙을 적용할 때의 문제점
1	수원국의 주인의식과 주도성	취약국가는 핵심적인 국가 기능을 발휘할 능력 그리고/또는 의지가 부족하며, 특히 빈곤층에 그러함.
2	빈곤축소전략과 예산지원을 연계	취약국가는 예산이 존재하지 않거나, 예산과정이 존재하지 않을 수 있음. 또는 원조공여측이 지원하고 싶지 않은 예산을 운영하고 있음. 대부분 빈곤축소전략문서를 작성하지 않고 있음.
3	효율적인 제도·기관을 통한 원조 제공	취약국가의 제도·기관은 비효율적이거나(능력이 부족하거나)/동시에 제도·기관의 정통성이 부족할 수 있음(또는 의지가 약할 수 있음).
4	성과 중심의 관리	성과를 측정하거나 결과에 책임을 질만한 능력이 없을 수 있음.
5	극빈층에 초점을 둔 원조배분	‘빈곤축소에 효과적인 원조배분’이라는 원칙을 적용하면 취약국가는 원조 적격일 가능성이 낮음. 전체 국제원조에서 취약국가에 대한 원조비중은 감소함.
6	빈곤축소전략과 원조공여정책을 연계	2004년 현재 세계은행의 LICUS 34개국 중 8개국만이 잠정적인 빈곤축소전략을, 7개국만이 완전한 빈곤축소전략을 작성하고 있었음.
7	원조공여국가간 원조정책의 조화	취약국가에 대한 원조의 특징은 원조수단, 전달, 보고체계가 다양하여 원조공여국가간 원조조정 기제가 취약함. 하지만 원조조정이 불가능한 것은 아님.
8	예측가능하고 공여조건이 없는 원조	안보 부재와 정치적 불안 때문에 원조흐름이 중단되는 경우가 있으며, 공여측은 점점 더 많은 원조공여조건을 부과하고 있음.
9	최소한의 원조조건과 수원국의 정책에 기반을 둔 원조	‘의지가 약한 국가’의 경우, 원조공여정책 및 우선순위가 수원국 정부와 서로 조화되지 않기 때문에 공여측은 조건을 부과할 개연성이 높음. ‘역량이 부족한 국가’는 좋은 정책을 만들기 어려움. ‘의지가 약한 국가’는 친빈곤적인 정책을 입안할 개연성이 낮음.
10	원조수단은 개도국 국민에 대한 책무성을 강화해야	국민이 국가에 대해 책임을 물을 수 있는 기제가 취약하거나 존재하지 않음.

주: 위 표에서 사용된 원조효과성의 원칙 10가지는 영국 국제개발국(DFID)이 내부적으로 정한 것임.

출처: Nicholas Leader, and Peter Colenso, “Aid Instruments in Fragile States,” PRDE Working Paper 5 (UK Department of International Development, March 2005), p. 57의 Annex 1; 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007), p. 109의 표를 수정·보완한 것임.

(나) 취약국가에 대한 대응

그렇다면 ‘취약국가’에 대한 원조는 어떻게 이루어져야 하는가? 경제협력개발기구(OECD), 세계은행, 아시아개발은행, 국제통화기금(IMF), 미국 국제개발처(USAID), 영국 국제개발국(DFID) 등이 이 문제에 대한 다양한 해답을 제시하고 있다.⁷² 하지만 ‘취약국가’에 대한 연구가 아직은 일천하여 컨센서스가 이루어지고 있지는 않다.⁷³ 본 연구에서는 세계은행, 아시아개발은행 등 주요 국제개발금융기구도 각자의 취약국가 대응전략 마련에 참고하고 있는 OECD의 ‘취약국가에 대한 최선의 대응을 위한 가장 기본적인 원칙 10가지’를 간략히 소개하고⁷⁴ 북한에 대한 시사점을 찾고자 한다.

⁷²-Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations,” (2007); World Bank, *Fragile States-Good Practice in Country Assistance Strategies* (Washington, D.C.: Operations Policy and Country Services, 2005); World Bank, *World Bank Group Work in Low-Income Countries in Stress: A Task Force Report* (Washington, D.C.: 2002); World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress* (Washington, D.C.: World Bank, 2006); International Monetary Fund(IMF), “The Fund’s Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries-A Review of Experience-Issues and Options”; USAID, *Fragile States Strategy*(Washington, D.C.: USAID, 2005); Department for International Development(DFID), *Why we need to work more effectively in fragile states*, January(DFID, 2005); Asian Development Bank(ADB), “Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries(The Asian Development Bank’s Approach to Engaging with Weakly Performing Countries),” 등을 참조.

⁷³- 국가정책 및 제도평가(CPIA) 점수로써 취약국가를 정의하는 방식에 대해서도 이의를 제기하고 대안을 제시하는 연구도 있다. Mina Baliamoune-Lutz, and Mark McGillivray, “State Fragility: Concepts and Measurement,”를 참조.

⁷⁴-Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations,”



- ① 주어진 상황에서 시작하라. 취약국가마다 개혁 역량, 정치적 의지, 정통성 등에서 차이가 있다. 상황에 따라 적절한 원조수단을 선정해야지 개발 청사진(blue-print)을 마련하는 접근방식은 피해야 한다.
- ② 개약이 되지 않도록 충분한 준비를 하라. 취약국가에 대한 국제사회의 개입이 충분한 준비가 없이 행해지면 오히려 사회계층분화, 부패의 악화 등 부작용을 초래할 수도 있다.
- ③ 국가기관의 역량 강화(state-building)에 초점을 맞춰라. 취약국가는 빈곤축소, 개발, 안보 및 인권보호를 위한 기본적 기능을 제공할 국가기관의 역량 및 정치적 의지가 부족하다. 국제사회의 개입은 이를 강화하는데 초점을 맞추어야 한다.
- ④ 예방에 우선순위를 두라. 분쟁의 가능성이 있으면 신속 대응해야하지만, 예방을 위해서 땀질 처방보다는 국가 취약성의 근본원인을 치유하라.
- ⑤ 정치, 안보 및 개발 목표 상호간의 연관성을 인식하라. 취약국가가 처한 도전과제는 여러 분야에 걸쳐 있다.
- ⑥ 함께하는 안정적인 사회를 위해 차별을 철폐하라.
- ⑦ 취약국가의 상황에 따라 유연한 개입정책을 시행하라. 취약국가에서 작동이 되고 있는 시스템이 무엇인지를 파악하여 이를 강화하라.
- ⑧ 원조공여(국)기관간 실질적인 원조조정 메커니즘을 마련하라.
- ⑨ 행동은 빠르게 ... 하지만 성과를 보기 위해서는 인내심을 가져라. 취약국가에 대한 국제사회의 개입이 효과를 보려면 다른 저소득국보다 더 오랜 시간이 필요할 것이다. 핵심적인 기관의 역량강화를 위해서는 적어도 10년 이상의 시간이 필요할 지도 모른다.
- ⑩ 소외되지 않도록 해야 한다. 국제사회의 개입에 대한 정치적 장애가 없는데도 원조규모가 아주 작고 원조공여자도 극소수인 ‘원조미아(aid orphans)’가 생기지 않도록 해야 한다. 마찬가지로 한 국가 내에서 소외되는 지역, 부문, 계층, 집단 등이 생기지 않도록 해야 한다.

(4) 북한 개발지원에 대한 시사점

(가) 개발지원에는 공여국과 수원국의 양방향 협력이 전제
 본 연구에서는 국제사회의 개발지원이론을 살펴보고 이를 남북 경제
 관계에 적용하는 문제에 대한 시사점을 도출하려고 하였다. 지금까지

I
II
III
IV
V
VI

생산된 상당수의 북한 개발지원에 관한 논의는 남북한 경제가 거의 완전히 통합되는 경우를 상정하고 전개되는 경우가 다수였다. 아마도 이는 1990년 동서독 통일 이후 독일경제의 통합과정을 연구한 자료들이 많아서였을 것이다. 하지만 이는 남북 간에 엄연한 ‘경제관계’가 존재하는 여건에서는 그 적용에 한계가 있는 것이다. 우리가 최적이라고 생각하는 방향으로 개발이 이루어진다는 묵시적인 전제보다는 우리가 공여할 개발지원을 받는 수원국인 북한이라는 상대방의 존재와 개발 역량, 개발 의지의 정도 등이 북한에 대한 우리의 개발지원의 명시적인 전제가 되어야 하는 것이다. 국제사회의 원조과정에서도 공여국이 수원국의 선호도를 반영하여, 개발지원을 공동으로 계획하고, 집행과정에서 협조하는 것이 강조되고 있다.⁷⁵

(나) 국제사회의 ‘일반성’의 원칙과 남북한 관계의 ‘특수성’의 조화

기본적으로 원조공여의 원칙과 방식은 원조를 주는 측에서 결정하면 된다. 그러나 우리가 그동안 국제원조사회에서 50여 년간 축적되고 합의된 원조에 관한 국제관례(international norms)를 크게 벗어나는 행위를 하게 되면 대북지원에 관한 국제사회에서의 협력을 유도할 수 없을 뿐만 아니라 불필요한 비판을 초래하게 된다.

현재 국제사회의 개발지원의 화두는 “전세계의 빈곤축소를 어떻게 효과적으로 달성하는가”이다. 2000년 세계 190여개 국가가 지지하여

⁷⁵ - 국제사회의 개발지원은 다자간 개발금융기구를 중심으로 양자간 원조공여기관 등이 수원국과 공동으로 지원 부문별 개발전략을 먼저 수립한다. 이렇게 수립된 부문별 개발전략 하에서 구체적인 지원방안은 각 사업을 단계별, 지원기관별, 지역별로 부문별 전략에 연계하여 실시하는 것이 일반적이다. 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,”을 참조.



채택된 ‘새천년선언’에서 국제원조사회는 빈곤국에 대한 개발지원의 총괄적인 목표를 빈곤축소로 결정하였다. 이후 수년간의 후속 논의를 거쳐 2005년 국제사회는 새천년개발목표를 달성하기 위해서 개발지원(원조)의 효율성을 제고하기 위한 5대 과제를 제시한 ‘파리선언’을 채택하였다. 파리선언의 5대 과제는 수원국의 주인의식, 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책의 연계, 원조공여국간 원조정책의 조화, 개발성과 중심의 경영, 수원국과 공여국의 상호책임성 등이다.

북한이 국제사회에 편입되고, IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구에 가입하게 되면 북한은 1인당 소득수준이나 채무상환능력 면에서 IDA 지원대상국이 될 것이며, 세계은행(IDA), ADB 등의 양허성 자금지원 수혜시의 개발성과가 양호하게 나올 가능성은 매우 낮다.⁷⁶ 따라서 북한은 국제원조사회에서 ‘취약국가(fragile states)’로 간주될 가능성이 매우 높다. ‘취약국가’는 그 정의상 개발성과가 낮은 국가이기 때문에 2001년 9.11 테러 이전에는 원조를 삭감하고 주로 기술지원만 제공하는 것이 국제관례였다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 9.11 테러 이후 취약국가를 원조대상에서 소외시킬 경우 주변국의 안보에 미치는 악영향과 취약국가내 빈곤층이 겪는 고통을 고려하여 국제원조사회는 취약국가에 대한 효과적인 대응방안 마련에 고심하고 있다.

우리의 대북지원은 국제사회에서 중요하게 여기는 원칙과 규범을 최대한 준수하면서 ‘남북한의 특수성’을 일정부분 고려하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다. 국제사회의 일반성의 원칙에 대해 한반도의 특수성을 얼마나 반영할 것인가가 향후 중요한 연구과제가 되어야 할 것이다. 남북한 관계의 특수성을 어느 정도까지 인정하느냐는 논의는 아

⁷⁶- 자세한 내용은 장형수, “북한개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 제1호 (통일연구원, 2008.6)를 참조.

I
II
III
IV
V
VI

직 시작단계이다.⁷⁷ 이를 위해서는 일부 집단만의 ‘그들만의 리그’가 아닌 다양한 북한 전문가, 개발지원 전문가, 각 부문 전문가들이 모여 신중한 검토를 거쳐야한다.

2. 체제전환국가의 경제발전이론: 체제전환전략을 중심으로

가. 사회주의 체제전환이론

1980년 후반부터 본격화된 사회주의 국가들의 체제전환 역사와 경험이 20여 년에 달하면서 체제전환 또는 이행기경제와 관련하여 연구, 분석의 대상이 되는 주제의 영역은 넓어지고 동시에 깊어지고 있는 양상을 보여주고 있다. 초기에는 사회주의 국가들의 경제침체의 원인 분석에 초점을 맞춘 연구와 추진 전략 방식에 대한 논쟁이 주류를 이루었다. 이후 체제전환이 어느 정도 진전되면서 보다 구체적인 이슈에 대한 연구가 진행되었다. 그에 따라서 경제개혁 성과를 결정하는 요인에 대한 연구에서부터 개혁조치의 속도와 순서(sequencing), 사유화 조치, 사회안전망의 구축, 체제전환의 정치학, 거버넌스, 국가주의와 민족 갈등의 문제 등이 다양하게 제기되었다. 최근에는 특히 제도개혁의 중요성이 강조되고 있으며, 정책 간의 연관성을 강조하는 연구들이 관심을 끌고 있다.

이렇듯 체제전환이 진전됨에 따라 주요 관심 사항, 또는 주요 이슈가 변하게 된다고 할 수 있다. 즉, 체제전환의 동태성(dynamics)에 주목할 필요가 있는 것이다.

그러나 우리가 주목하고 있는 북한의 경우에는 아직 본격적으로 체제

⁷⁷- 국제규범을 남북경협에 적용하여 시사점을 도출한 연구로서 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,”을 참조.



전환 단계에 진입하지 않았다고 할 수 있기 때문에 체제전환 초기의 논의들이 아직 유용하다고 할 수 있다. 즉, 북한 경제는 사회주의 경제 체제가 일반적으로 지니는 다음과 같은 특성을 공유하고 있다. 첫째, 소유권행사의 지배적 형태로서의 집단적 소유. 둘째, 자원분배의 우선적 기제로서의 중앙집중적 계획. 셋째, 경제부문에 있어서 공업분야 특히 중공업분야의 선호와 서비스부문의 제약. 넷째, 농업의 집단화⁷⁸ 등이 그것이다. 따라서 향후 북한의 체제전환 과정에서 나타나게 될 경제 발전전략은 이러한 특성이 근본적으로 변화하는 과정이라고 할 수 있다. 그런 점에서 체제전환이 활발하게 진행되던 1990년 초반에 활발하게 진행되었던 체제전환 방식에 대한 논쟁을 살펴보고, 효과적인 체제전환 전략이라는 관점에서 체제전환국의 경제발전전략을 살펴보고자 한다.

(1) 급진적 vs. 점진적 체제전환 논쟁⁷⁹

(가) 급진적 전략

동유럽 사회주의 국가들에서 고전적 사회주의 경제체제의 개혁에 관한 이론적 토론과 실질적 실험은 1950년대 후반부터 진행되었다고 할 수 있다. 이후 우여곡절을 겪다가 1980년대에 와서 이 국가들은 “경제적 상황이 급진적으로 개선되기 위해서는 정치적 민주화, 그리고 경제 개혁을 넘어서 체제변형 등이 필요하다”는 결론에 도달하였다. 1989년에 시작된 중동유럽 및 소련에서의 급격한 체제 변화의 결과로 정치적

⁷⁸- J. Sachs, and Wing Thyee Woo, “Experiences in the Transition to a Market Economy,” *Journal of Comparative Economics*, No. 18 (1994), p. 271.

⁷⁹- 이 부분은 박형중, 『북한의 경제관리체제』 (서울: 도서출판 해남, 2002), pp. 231~253을 요약 정리한 것이다.

민주화와 경제적 시장화가 진행되었는데 이 당시 체제변화의 지향점은 ‘유럽으로의 복귀’라고 할 수 있다. 즉 (서)유럽에 정착되어 있는 것과 같은 민주적 제도의 공고화, 시장경제의 성립, 그리고 궁극적으로는 유럽공동체에의 가입 등이었다.

탈 사회주의를 지향하는 경제체제 변형을 위한 기본전략의 수립에서, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 재건 및 발전 유럽은행(EBRD) 등이 중요한 역할을 했다. 그런데 이들이 제시한 전략 개념은 ‘충격요법’이었다. 이들은 사회주의 체제 경제를 급진적이고도 급속하게 시장경제로 변형시키고자 하였다. 급진적 개혁 전략은 ‘대폭발(big bang)’, ‘충격요법(shock therapy)’이라고도 불리고 있다. 충격요법은 “경제 체제 이행과 관련한 모든 전선에서 모든 해당 조치들을 동시적이고 급속하게 실시함”으로써, 경제의 모든 측면을 가장 빠른 시간 내에 자유시장 경제에 가깝게 만들어 낸다는 것이다.

사회주의 경제를 시장경제로 이행시키기 위한 조치로서 가장 기본적으로 언급되는 것은, 경제 안정화, 자유화, 사유화와 시장제도 건설 등의 3가지 조치들이다. 이론상으로 볼 때 이러한 조치들은 단계적으로 또는 한꺼번에 취할 수 있다. 즉 얼마나 빠른 속도로, 어떠한 순서로, 몇 가지 조치가 한꺼번에 취해져야 하는가에 대한 문제와 관련한 다양한 대안들이 고려될 수 있을 것이다. 충격요법의 핵심적인 특징은 이러한 조치들을 동시적으로, 또한 빠른 속도로 진행시키는 것이다.

이밖에도 충격요법을 위한 정책패키지는 정책 집행으로 인하여 유발될 것으로 예상되는 사회적 충격을 완화하기 위한 정책 수단들이 동원된다. 먼저 인플레이션 완화, 재정의 균형, 외환수지의 균형이라는 거시경제 안정화 목표를 달성하기 위하여 화폐긴축, 재정긴축, 임금통제 등을 추구한다. 이러한 안정화 조치는 자유화와 동시에 진행된다. 자유화

조치는 모든 경제주체들이 동일한 조건에서 시장을 통해서 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있는 여건을 마련하는 것을 목표로 삼게 된다. 이 경우 시장기구의 기능을 빠른 시일 내에 제 궤도에 진입시켜야 하는 과제가 대두되기 때문에 계획기관, 배급기관, 국가무역관리기구 등과 같은 전통적 통제기구들은 해체작업이 진행된다.

또한 이를 뒷받침하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하는 작업도 추진된다. 따라서 국가소유 재산의 사유화 조치와 함께 시장경제 관련 제도를 마련하는 작업이 진행되게 된다. 이 과정에서 사적 부문의 자유화를 촉진할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는 작업이 중요한 과제로 대두된다.

급진적인 개혁가들은 급진적 체제변형의 과정에서 나타나게 될 사회적 혼란과 고통은 체제변형을 위하여 당연히 지불되어야 하는 비용으로 간주한다. 이들은 부분적이고 점진적인 개혁의 경우 결국에 실패할 수밖에 없기 때문에 결과적으로 더 많은 비용과 고통만을 초래한다고 주장한다. 따라서 포괄적이고 급속한 개혁이 순간적 고통은 크지만 개혁을 성공시킬 수 있는 유일한 방법이기 때문에 장기적으로는 사회적 고통을 줄일 수 있다는 것이다.

(나) 점진적 전략

급진적인 체제전환전략 실험이 예상과는 달리 성과를 거두지 못하게 되자 급진적인 체제전환전략에 대해 회의를 품는 주장이 제기되기 시작하였으며, 그 대안으로 점진적인 전략이 제시되기 시작하였다. 점진주의적 개혁의 대표적인 옹호자의 한 사람인 머렐(Murrell)은 “급진적 개혁에 대한 합의가 붕괴하고 있다”고 지적한바 있다.⁸⁰ 그는 체제전환 작업은 생각했던 것보다 훨씬 어려웠고 비용도 더 높고 훨씬 더디게

I
II
III
IV
V
VI

진행되었다고 주장하였다. 급진적인 체제전환전략에 대한 회의적인 견해가 증가하게 된 것은 급진적인 체제전환 전략의 핵심과제들이 원래의 계획대로 추진되지 못했기 때문이다. 이는 급진적 체제전환 전략의 핵심 사항인 포괄적 조치의 일괄 실현이 불가능하다는 것을 시사하는 것이기 때문이다.

이외에도 점진주의적 접근 방식이 더 주목받게 된 이유는 중동유럽 국가들에 비해서 월등하게 좋은 경제성적표를 기록하고 있는 중국 때문이었다.

급진주의적 체제전환전략의 핵심은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 과거 사회주의 시절의 경제제도를 일거에 붕괴시키는 것은 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 과거의 제도 중에서 과도기 동안 활용될 수 있는 것들도 있기 때문이다. 구체제 하에서 성장한 경제주체가 급격한 변화에 적응하는 데는 시간이 걸리기 때문이다. 따라서 구제도의 급격한 붕괴는 경제시스템 전반에 대한 혼란을 초래하게 된다는 것이다. 둘째, 때문에 일정기간 동안 국가의 계획부문과 사적 부문으로 이루어진 이중경제 구조를 유지하는 것이 현실적이면서 바람직한 대안이라는 것이다. 셋째, 사적 기업과 시장제도의 일정한 성장이 있는 후에야 시장을 통한 국가부문의 점진적 사유화가 원활하게 진행될 수 있다는 것이다. 즉 체제전환 작업에서 가장 핵심적인 과제인 사유화 작업은 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 체제전환의 초기 단계에서는 국가부문을 유지시키면서 새로운 시장경제 부분에 사회의 자원을 집중시키는 작업을 추진하는 것이다. 이 단계에서 중요한 과

⁸⁰- Peter Murrell, "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform," Kazimierz Poznanski (eds.), *Stabilization and privatization in Poland*, (London: Kluwer Academic Publishers, 1993), p. 216.

제는 장기적으로 시장경제의 제도적 환경을 구축하는 데 필요한 인적·사회적 자원들을 축적하여 향후 본격적인 사유화 조치를 위한 동력으로 삼는 것이라고 할 수 있다.

(2) 최근 이론 동향: 제도 개혁의 중요성 강조

사실 체제전환이 시작된 이후 거의 10년 동안은 체제전환의 성과를 논하면서 그 중심에 점진론과 급진론 간의 공방이 있었다고 할 수 있다. 그러나 사회주의 경제의 바람직한 체제전환 유형과 이를 위한 개혁정책의 형태에 대해서 아직까지 일반적인 합의가 존재하지는 않는다. 개혁이 점진적 혹은 급진적이어야 하는지, 개혁정책들이 동시에 혹은 순차적으로 진행되어야 하는지, 만일 순차적으로 진행되어야 한다면 어떠한 순서대로 우선순위를 매길 것인지 등에 대해서 일반적인 합의를 가지고 있지 않다. 또한 사회주의 경제체제의 시장체제로의 체제전환과정을 설명하기 위한 급진론과 점진론의 차이는 다분히 이론적인 수준의 논의이다. 이들은 또한 각자의 입장 내에서도 통일된 이론적 합의를 가지고 있지 않으며, 실제 각국이 추진하고 있는 체제전환정책은 점진적 개혁정책과 급진적 개혁정책이 다양하게 혼합된 형태로 실시되고 있다. 따라서 급진론과 점진론에 대한 다양한 논의들은 사회주의 경제체제전환과 개혁정책의 성과를 분석하는 기초적인 준거 틀로서의 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

체제전환이 시작된 지 20년이 되어가는 최근에 와서는 초기단계에서 처럼 체제전환의 속도에 국한한 논의는 거의 제기되지 않고 있는 것으로 보인다. 근래에 와서는 체제전환 국가들의 경제적 성과에 대한 평가를 보다 세부적으로 진행하고 있으며, 시장경제로의 이행 과정에서 새롭게 나타난 여러 가지 문제점들이 연구의 대상으로 부상하고 있다. 따

I
II
III
IV
V
VI

라서 최근의 이행기경제에 대한 연구 동향은 체제전환국가들 사이에서 성과의 차이가 나타나는 원인을 규명하고 보완책을 모색하는 데 더 많은 관심이 집중되는 경향이 강하게 나타나고 있다.⁸¹ 이와 함께 여전히 체제전환 작업에서 중요한 이슈로 거론되고 있는 사유화의 방식 및 성과에 대한 평가⁸² 등도 지속적으로 연구 과제로 관심을 끌고 있다.

여기에 더하여 최근에는 보다 구체적인 대안의 제시라는 차원에서 체제전환 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 정부의 정책 능력과 보완적인 역할의 중요성이 강조되고 있으며,⁸³ 경제개혁의 제도화라는 측면에서 경제제도 개혁이 경제발전에 미치는 효과를 분석하는 연구가 증가하고 있다.⁸⁴

⁸¹- Lajos Bokros, "Visegrad Twins' Diverging Path to Relative Prosperity. Comparing the Transition Experience of the Czech Republic and Hungary," *Conference at the Czech National Bank* (Prague, September 2000); Martha de Melo, and Alan Gelb, "A Comparative Analysis of Twenty Transition Economies in Europe and Asia," *Post-Soviet Geography and Economics*, 37(5) (1996), pp. 265~285; Martha de Melo, Cevdet Denizler, Alan Gelb, and Stoyan Tenev, "Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," *World Bank Economic Review*, 15(1) (2001), pp. 1~31.

⁸²- David Brown, and John Earle, "Privatization and Enterprise Restructuring in Russia: New Evidence from Panel Data on Industrial Enterprises," *Working Paper, Russian-European Centre For Economic Policy* (Moscow: 2000); Simeon Djankov, and Peter Murrell, *The Determinants of Enterprise Restructuring in Transition: An Assessment of the Evidence* (Washington, D.C.: World Bank, 2000); William E. Megginson, and Jeffrey M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, 39(2) (2001), pp. 321~389.

⁸³- Byung-Yeonm Pirttila Kim, "Political constraints and economic reform: Empirical evidence from the post-communist transition in the 1990s," *Journal of comparative Economics*, 34 (2006), pp. 446~466; Jorge Braga de Macedo, and Joaquim Olivera Martins, "Growth, reform indicators and policy complementarities," *Economics of Transition*, Vol. 16(2) (2008), pp. 141~164.

⁸⁴- 제도개혁이 경제발전에 미치는 효과를 분석하는 연구는 Douglass North, and Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*



좋은 제도의 도입이 체제전환 국가들의 경제발전에 절대적으로 중요하다는 주장은 다양한 연구를 통해서 제기되었으며, 실증적으로도 검증되고 있다. 어떤 연구들에서는 적절한 제도의 개혁은 개혁 과정에서 나타날 수 있는 부정적인 요소까지 관리해 나갈 수 있다고 주장한다.⁸⁵ 이와 함께 머렐(Murrell)은 체제전환국가들 사이에서 나타나는 경제발전 성과의 차이는 새로 도입된 제도의 효율성에 가장 많이 의존한다는 주장을 제기하고 있다.⁸⁶ 결국 제도개혁에 대한 대부분의 연구 결과는 효과적인 제도개혁이 체제전환국가의 경제발전에 근본적인 요소로 작용한다는데 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다.

IMF는 경제구조 및 제도 개선을 위한 개혁 노력을 크게 10가지로 분류하여 체제전환국가들의 제도개선 실적을 평가하였다.⁸⁷ 그 결과에

(Cambridge University Press, 1973); Douglass North, "Structure and Change in Economic History" (New York, W.W. Norton: 1981)에서 강조되기 시작하였다고 할 수 있다.

⁸⁵- Robert E. Hall, and Charles I. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1999), pp. 83~116; Dani Rodrik, "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," *Journal of Economic Growth*, 4 (1999), pp. 385~412; Stanley L. Engerman, and Kenneth Sokoloff, "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World," *Journal of Economic Perspectives*, 14 (2000), pp. 217~232; Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, 91 (2001), pp. 1369~1401.

⁸⁶- Peter Murrell, "Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies," In Christopher C. Clague and Gordon Rausser (eds.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe* (Blackwell: Cambridge, Mass, 1992); Peter Murrell, "Transition according to Cambridge, Mass," *Journal of Economic Literature*, 33 (1995), pp. 164~178.

⁸⁷- IMF, *World Economic Outlook: Focus on Transition Economies* (October 2000), p. 101. IMF가 선정한 10개 개혁 분야는 ① Securities markets and nonbank financial institutions, ② Competition policy, ③ Governance and enterprise reform, ④ Banking reform and interest rate liberalization,

I
II
III
IV
V
VI

따르면 체제전환 이후 10년 동안 소규모 사유화가 가장 빠르게 진전된 것으로 나타나고 있으며, 무역과 외환시스템, 가격 자유화, 상업법 정비, 대규모 사유화, 재정법 정비, 은행 개혁과 이자율 자유화, 거버넌스와 기업 개혁, 경쟁정책의 도입, 주식시장과 비은행 금융제도 도입 등의 순으로 나타나고 있다. 주목할 만한 사실은 구조 조정과 제도 개선의 결과로, 몇 가지 영역에서 극적인 변화가 발생하였다는 점이다. 첫째, 대부분의 가격이 시장에서 결정되었는데, 1997년 기준으로 오직 3개 나라만이 기본 물자의 30% 이상을 정부가 통제하였다. 둘째, 중국과 베트남 등 동아시아를 제외한 대부분의 체제전환국에서 과도한 산업화가 해소되었다. 물론, 이러한 현상은 서비스부문의 팽창에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 셋째, 경제활동에서 공공부분의 비중이 급격하게 감소하면서 사적부분이 이를 빠르게 대체해 나가고 있다. 사적 경제 영역의 팽창은 과거 국유기업의 사유화와 새로운 기업의 등장을 통해서 이루어지고 있는데, 이러한 과정이 일반적으로 기업의 생산성을 증대시키고 있기는 하지만 신규 기업이나 외국인 소유 기업의 생산성이 과거 국영기업에서 사유화된 기업이나 국영기업에 비해 큰 것으로 나타나고 있어 기업의 구조조정 작업이 완료되지 않았음을 시사하고 있다.⁸⁸

흥미로운 사실은 중국, 베트남과 같은 동아시아 국가들은 상대적으로 제도 개혁의 실적(1998년 기준)이 낮게 나타났음에도 불구하고 체제전환 이후 10여년(1989~2000) 동안 다른 체제전환국들에 비해 비교가 되지 않을 정도로 빠른 경제성장을 기록하였다는 점이다. 물론 중국과 베트남은 경제개혁 작업이 1989년 이전부터 진행되어 왔고, 출발 상황

⑤ Financial law, ⑥ Large-scale privatization, ⑦ Commercial law, ⑧ Price liberalization, ⑨ Trade and foreign exchange system, ⑩ Small-scale privatization.

⁸⁸- *Ibid.*, p. 103.



에서의 경제 수준이 매우 낮았다는 점을 고려할 때 단순 비교는 무리가 있다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 IMF 보고서에서는 그 이유를 비교 당시 중국과 베트남은 대규모 공공부분 기업의 사유화와 구조조정 작업을 본격적으로 추진하지 않았기 때문이라고 설명하고 있다.⁸⁹ 제도 개혁 자체가 경제실적을 결정하는 가장 핵심적인 변수가 아닐 수도 있다는 의미이다. 그보다는 경제 전체를 조화롭고 효율적으로 운영해 나가는 국가차원의 관리시스템과 리더십이 존재하느냐 여부가 더 중요할 수도 있는 것이다.

이와 함께, 제도개혁이 경제발전 성과에 긍정적으로 작용한다는 주장은 체제전환 국가들의 제도개혁 추진 기간이 충분하게 길지 않았다는 이유 등으로 실증적인 분석의 통계적 유의성에 의문이 제기되기도 하였으나, 최근의 실증분석에서도 제도개혁의 수준과 경제발전의 실적 사이에 분명한 정(正)의 상관관계가 존재한다는 결과로 뒷받침되고 있다.⁹⁰ 최근 제도개혁에 대한 연구 작업은, 사유 재산권의 보장, 사법제도의 신뢰성, 신속한 창업절차와 파산법의 내용과 운용을 통한 진입장벽의 완화 등과 같이 보다 구체적인 이슈가 제기되고 있으며, 같은 맥락에서 금융개혁의 일환으로 금융 감독기능의 제도화 등에 대한 연구도 추진되고 있다.

나. 체제전환 전략의 실증적 검토

중동부 유럽지역을 중심으로 하는 체제전환 작업이 본격적으로 시작

⁸⁹- *Ibid.*, p. 103.

⁹⁰- Thorsten Beck, and Luc Laeven, "Institution Building and Growth in Transition Economies," Policy Research Working Paper no. wps 3657 (World Bank, April 2005).

된 지 20여 년이 되면서 체제전환의 효과성을 분석하는 연구가 활발하게 진행되고 있다. 이를 통해서 초기 단계에 과열되었던 급진론 vs. 점진론 논쟁을 검증하려고 하는 측면과 함께 구체적으로 체제전환의 성과 또는 한계를 초래한 요인을 파악하여 개선 방안을 모색하고자 하는 연구가 관심을 끌고 있다.

그러나 체제전환 전략의 성과를 평가하는 데 있어서 몇 가지 쉽지 않은 과제가 제기되고 있다. 첫째, 체제전환 전략의 유형을 결정하는 작업이다. 일반적으로 체제전환을 추진하는 국가들은 다양한 정책 수단을 선별적으로 선택하기 때문에 이론적인 차원에서 제기된 급진론적 접근이나 점진론적 접근의 어느 한쪽만을 일방적으로 채택하는 경우가 거의 없기 때문이다. 현실적으로는 이 두 가지가 혼합 또는 조합된 체제전환 전략을 구사한다는 것이다. 따라서 어떤 접근법이 보다 바람직한 접근방법인지 이분법적으로 구분하기 어려운 현실을 극복하는 문제가 주요 과제로 부각되고 있다.

둘째는, 초기 조건의 중요성과 파급효과를 평가하는 작업이다. 초기 조건이 체제전환 전략의 경제적 실적에 영향을 미친다는 데는 대부분의 학자들이 동의하고 있다. 문제는 초기 조건 역시 그 영역이 넓고 국가마다 초기 조건의 다양한 조합의 형태를 띠고 있기 때문에 특정 조건이 체제전환의 추진 과정과 그 결과에 어떤 효과를 초래하는지 파악하기 쉽지 않은 것이다. 초기 조건의 효과를 측정하는 데 있어서 고려해야 하는 또 다른 변수는 체제전환이 진행되면서 초기 조건이 변화한다는 사실이다. 즉, 초기 조건의 동태성(dynamics)을 분석의 틀 안에 소화해야 한다는 과제가 제기되고 있는 것이다.



(1) 체제전환 전략의 유형화 작업

체제전환 초기, 앞에서 설명한 바와 같이, 급진적인 전략과 점진적인 전략을 중심으로 체제전환을 추진하는 방법론에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 그러나 해당 국가의 정책 결정자는 국내외에서 제기되는 다양한 제안들(대부분 충분히 검증되지 않은 대안들)에 직면하게 되었으며, 이에 따라 실제로 채택, 시행된 정책들은 국가별로 다양한 편차를 보여주고 있다.

울프(Wolf)는 구소련지역과 중동부 유럽지역을 대상으로 체제전환 전략의 특성에 따라서 이 국가들을 3그룹으로 분류하고 있다.⁹¹

그는 1989년부터 1995년 사이의 개혁 속도를 지수화하여 그 결과에 따라 급진적(radical) 체제전환, 점진적(gradual) 체제전환, 체제전환의 지연(lagging)으로 분류하였다.⁹²

⁹¹- Holger G. Wolf, "Transition Strategies: Choices and outcomes," *Princeton Studies in International Finance*, No. 85 (June 1999). 본 장은 이 논문은 중심으로 살펴보고자 한다.

⁹²- 개혁 속도의 지수화 작업을 위해 대외교역의 규제수준, 기업설립에 대한 제약, 그리고 가격에 대한 제약 등 3가지 부분을 OECD 평균수준과 비교하여 수치를 구하였다. 먼저, 그 수치가 진행 기간 중 2년에 걸쳐 0.4 이상 증가하면서 최종적으로(1995년 현재) 0.7을 초과한 경우는 급진적 체제전환 국가로 분류하였다. 또는 0.7에 도달한 해를 급진적 체제전환으로 분류하였다. 둘째, 최종 년도에 0.7을 초과하였지만 특정 2년 동안 0.4 이상 급증한 실적을 보여주지 않은 국가를 점진적 체제전환 국가로 분류하였다. 또한 개혁 초기부터 0.4 수준에 도달한 국가도 이 그룹에 포함시켰다. 마지막으로 관찰 기간 동안 0.7을 초과하지 못한 국가는 지연된 체제전환 국가로 분류하였다.

<표 IV-6> 개혁 속도에 따른 체제전환 유형 분류, 1989~1995

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
구소련 지역 국가	Armenia	L	L	L	L	L	L	L
	Azerbaijan	L	L	L	L	L	L	L
	Belarus	L	L	L	L	L	L	L
	Estonia	G	G	G	R	R	R	R
	Georgia	L	L	L	L	L	L	L
	Kazakhstan	L	L	L	L	L	L	L
	Kyrgyz Republic	G	G	G	G	R	R	R
	Latvia	G	G	G	G	G	G	G
	Lithuania	G	G	G	R	R	R	R
	Moldova	L	L	L	L	L	L	L
	Russia	L	L	L	L	L	L	L
	Tajikistan	L	L	L	L	L	L	L
	Turkmenistan	L	L	L	L	L	L	L
	Ukraine	L	L	L	L	L	L	L
Uzbekistan	L	L	L	L	L	L	L	
중동부 유럽국가	Albania	G	G	G	R	R	R	R
	Bulgaria	L	L	L	L	L	L	L
	Croatia	G	G	G	G	G	G	G
	Czech Republic	G	G	R	R	R	R	R
	FYR Macedonia	G	G	G	G	G	G	G
	Hungary	G	G	R	R	R	R	R
	Poland	G	G	R	R	R	R	R
	Romania	G	G	G	G	G	G	G
	Slovakia	G	G	R	R	R	R	R
	Slovenia	G	G	G	G	G	G	G

주: R = 급진적 개혁; G = 점진적 개혁; L = 개혁의 지연.

출처: Holger G. Wolf, "Transition Strategies: Choices and outcomes," p. 9.

체제전환 전략의 효과 분석을 위해서 추진 정책의 영역을 2개 부분으로 구분하여 분석을 시도하는 연구도 있다.⁹³ 스베나르(Svejnar)는 개혁의 범주를 둘로 나누어 ‘범주 1’에는 거시경제의 안정화, 가격의 자유화, 공산주의 체제의 해체 문제를 주요 과제로 설정하고, ‘범주 2’에는 법, 제도와 기구의 개선과 그것의 원활한 작동을 주요 과제로 포함시키고 있다.⁹⁴

‘범주 1’의 개혁에서의 거시경제 전략은 재정·금융정책의 강화, 임금 통제, 그리고 대부분의 경우 화폐의 평가절하와 고정 환율정책 등을 강조하게 된다. 미시경제 전략은 주로 가격의 자유화에 초점을 맞추게 되며, 국영기업에 대한 지원 축소와 구조조정작업을 추진하고, 신규 기업의 진입 장벽을 제거하거나 소규모 사유화작업을 추진하게 된다. 또한 기존의 단일은행(monobank)체제를 해체하여 독자성을 가진 상업은행 및 투자은행의 설립을 유도하게 된다. 사회안전망(social safety net)의 구축작업도 추진된다.

‘범주 2’의 개혁은 시장경제가 제대로 기능할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 작업을 포함하고 있다. 여기에는 대규모 기업의 사유화, 시장 친화적인 법체계의 제정 및 집행, 그리고 이와 관련해서 필요한 기구들의 설치가 추진된다. 또한 상업은행부문의 역할 증대를 위한 집중적인 제도 개선 및 인프라의 구축 작업도 중요한 과제이다. 여기에 노동시장 관련 제도의 마련, 실업 및 퇴직제도 관련 기관의 설치 등도 포함된다.⁹⁵

⁹³- Jan Svejnar, “Strategies for Growth: Central and Eastern Europe,” *The New Economic Geography: effects and policy implications* (Symposium Proceedings 2006, Federal Reserve Bank of Kansas City), pp. 205~233.

⁹⁴- *Ibid.*, pp. 207~208.

⁹⁵- 스베나르(Svejnar)에 따르면, 정책 결정자들은 주로 거시경제부문의 안정화와 미시

I
II
III
IV
V
VI

(2) 초기 조건(Initial Conditions)의 유형화 작업

드 멜로(de Melo, *et al.*) 등이 발표한 보고서에 따르면, 중동부 유럽, 구소련국가, 동아시아국가(중국, 베트남) 등 28개 체제전환 국가들을 대상으로 초기 조건과 정치의 발전(민주화), 그리고 지역분쟁의 영향 등을 분석함으로써 초기 조건이 체제전환 정책의 경제적 성과에 미치는 영향을 계량경제학 기법을 활용하여 분석하였다.⁹⁶

<초기 조건>

- ① 초기 소득수준(US \$): 1989년 기준, 1인당 구매력
- ② 도시화 비율(%): 1990년 기준, 도시 거주 주민의 비율
- ③ 산업구조의 편중성: 과도한 산업화 정도, 아래 표에서 제시된 조정치는 국가의 정책에 따라 농산물 가격이 결정된 경우에 발생할 수 있는 왜곡을 해소하기 위해 회귀모형을 통해 추정(predicted)한 값⁹⁷
- ④ 과거 경제성장률(%): 체제전환 이전 5년간의 평균 경제성장률
- ⑤ 부존자원: 자연자원의 풍요로움 정도
- ⑥ 지리적 인접성: 번창하는 시장에 대한 인접성(인접: 1, 비인접: 0)

경제부문의 재건 및 제도와 정치부문의 개혁에 관심을 집중시킨다고 한다. 그런데 실제로 선택되는 전략의 성격과 실천 과정은 국가에 따라 그 속도와 특징에서 차이가 많이 나타나게 되는데, 중동부 유럽이나 구 소련지역의 체제전환 국가들의 추진 사례들을 살펴보면, '범주 1'의 영역에서는 대부분 급진적인 방식으로 개혁을 추진하지만, '범주 2'의 영역에서는 국가마다 상당한 차이가 발생한다고 한다.

⁹⁶- Martha de Melo, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev, *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies*, Policy Research Working Paper 1899 (The World Bank International Finance Corporation, October 1997). 이 장은 본 논문의 내용을 중심으로 정리할 것이다.

⁹⁷- 이 추정치는 Hollis Chenery, and Moshe Syrquin, *Patterns of development, 1950~1986* (The World Bank, 1989) 참조.



- ⑦ 억제된 인플레이션 수준: 체제전환 이전 4년 동안 현금의 과잉 보유(monetary overhang)⁹⁸의 형태로 억제된 인플레이션으로, 1987년부터 1990년 사이 실질 GDP의 상승에 미치지 못하는 임금 상승분으로 측정한다.
- ⑧ 암시장 프리미엄: 1990년 기준, 국가 공식 환율과 암시장 환율의 차이
- ⑨ 무역 의존도(%): GDP에서 대외무역이 차지하는 비중
- ⑩ 시장경제에 대한 경험: 계획경제를 시행한 기간을 표시
- ⑪ 국가의 자주성: 체제전환 이전에 국가의 독립성 및 자주성의 정도를 표시(1989년 이전에 독립국가의 경우: 2, 유고와 같이 분권화된 국가이거나, 구소련처럼 중앙집권 연방국에서 핵심적인 국가: 1, 신생 독립국가: 0)

I
II
III
IV
V
VI

⁹⁸- 현금을 보유하고 있어도 상점이나 시중에 살 수 있는 물건이 없어서 현금을 계속 보유하고 있는 상태를 의미한다.

<표 IV-7> 초기 조건(1)

	초기 소득수준 (US \$) 1989	도시화 비율(%) 1990	GDP에서의 비중 1990 소비자 가격 기준			공업부문 비중 조정치	평균 성장률 (%) 1985-89	부존 자원	지리적 인접성
			공업	농업	서비스업				
Armenia	5,530	68	0.55	0.11	0.34	0.35	2.7	poor	0
Azerbaijan	4,620	54	0.44	0.22	0.34	0.36	0.8	rich	0
Belarus	7,010	66	0.49	0.22	0.29	0.37	5.2	poor	0
Estonia	8,900	72	0.44	0.20	0.36	0.34	2.7	poor	1
Georgia	5,590	56	0.43	0.22	0.35	0.35	2.4	moderate	0
Kazakhstan	5,130	57	0.34	0.29	0.37	0.38	4.3	rich	0
Kyrgyz Republic	3,180	38	0.40	0.33	0.27	0.34	5.2	poor	0
Latvia	8,590	71	0.45	0.19	0.36	0.35	3.5	poor	1
Lithuania	6,430	68	0.45	0.27	0.28	0.35	2.9	poor	1
Moldova	4,670	47	0.37	0.32	0.31	0.35	5.7	poor	0
Russia	7,720	74	0.48	0.15	0.37	0.41	3.2	rich	1
Tajikistan	3,010	32	0.34	0.27	0.39	0.34	1.9	poor	0
Turkmenistan	4,230	45	0.34	0.29	0.37	0.35	5.0	rich	0
Ukraine	5,680	67	0.44	0.21	0.35	0.40	2.4	moderate	0
Uzbekistan	2,740	41	0.33	0.31	0.36	0.37	3.9	moderate	0
Albania	1,400	37	0.37	0.26	0.37	0.34	3.6	poor	1
Bulgaria	5,000	68	0.59	0.11	0.30	0.36	2.7	poor	0
Croatia	6,171	62	0.35	0.10	0.55	0.34	0.2	poor	1
Czech Republic	8,600	65	0.58	0.07	0.35	0.37	1.6	poor	1
FYR Macedonia	3,394	59	0.43	0.12	0.45	0.34	0.2	poor	0
Hungary	6,810	62	0.36	0.14	0.50	0.37	1.6	poor	1
Poland	5,150	62	0.52	0.13	0.35	0.39	2.8	moderate	1
Romania	3,470	53	0.59	0.14	0.27	0.37	-0.8	moderate	0
Slovakia	7,600	57	0.59	0.07	0.35	0.36	1.60	poor	1
Slovenia	9,200	62	0.44	0.05	0.51	0.39	-0.4	poor	1
China*	800	18	0.49	0.24	0.27	0.46	9.0	moderate	1
Vietnam**	1,100	19	0.23	0.41	0.36	0.30	5.0	moderate	1

주: * 1978년 통계치. ** 1986년 통계치.

출처: The World Bank, History of Planned Economies, World Development, Report (various issues); Martha de Melo, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev (1997, Appendix)에서 재인용.

<표 IV-8> 초기 조건(2)

분류		억제된 물가상승분 1987-90	암시장 프리미엄 1990	무역의존도 1990, %	계획경제 운영기간	국가의 자주성
구소련 지역 국가	Armenia	25.7	18.28	25.6	71	0
	Azerbaijan	25.7	18.28	29.8	70	0
	Belarus	25.7	18.28	41.0	72	0
	Estonia	25.7	18.28	30.2	51	0
	Georgia	25.7	18.28	24.8	70	0
	Kazakhstan	25.7	18.28	20.8	71	0
	Kyrgyz Republic	25.7	18.28	27.7	71	0
	Latvia	25.7	18.28	36.7	51	0
	Lithuania	25.7	18.28	40.9	51	0
	Moldova	25.7	18.28	28.9	51	0
	Russia	25.7	18.28	11.1	74	1
	Tajikistan	25.7	18.28	31.0	71	0
	Turkmenistan	25.7	18.28	33.0	71	0
	Ukraine	25.7	18.28	23.8	74	0
Uzbekistan	25.7	18.28	25.5	71	0	
중동부 유럽국가	Albania	4.3	4.34	6.6	47	2
	Bulgaria	18	9.21	16.1	43	2
	Croatia	12	0.27	6.0	46	1
	Czech Republic	-7.1	1.85	6.0	42	1
	FYR Macedonia	12	0.27	6.0	47	1
	Hungary	-7.7	0.467	13.7	42	2
	Poland	13.6	2.77	8.4	41	2
	Romania	16.8	7.28	3.7	42	2
	Slovakia	-7.1	1.85	6.0	42	0
Slovenia	12	0.27	4.0	46	1	
동아시아	China*	2.3	2.08	1.0	46	2
	Vietnam*	15	4.64	7.2	21**	2

주: 억제된 물가상승분 = 실질임금 상승분 - 실질 GDP 증가분.

* 중국과 베트남의 경우는 경제개혁을 본격적으로 추진한 1978년과 1986년을 기준으로 하였다. ** 남북 베트남의 평균 값.

출처: Martha de Melo, Cevdet Denizler, Alan Gelb, and Stoyan Tenev (1997, Appendix).

드 멜로(de Melo, *et al.*) 등은 위에서 제시한 초기 조건들을 분석의 단순화를 위해서 다시 2개 그룹으로 재분류하였는데 ‘제1그룹’은 거시경제의 왜곡(macroeconomic distortion)을 표시하는 것으로 지리적 인접성, 억제된 인플레이션 수준, 암시장 프리미엄, 무역 의존도, 시장경제에 대한 경험, 국가의 자주성, 지리적 인접성 등으로 구성된다.⁹⁹ ‘제2그룹’은 경제의 구조적 왜곡(structural distortion)을 나타내는 것으로 초기 소득수준, 도시화 비율, 산업구조의 편중성, 과거 경제성장률, 부존자원 등으로 구성되었다.¹⁰⁰

(3) 체제전환 전략의 효과성 분석

(가) 초기 조건의 효과 분석

드 멜로 등의 분석 결과에 따르면,¹⁰¹ 자유화 조치와 ‘제1그룹(거시경제의 왜곡 수준)’ 사이에는 통계적으로 유의성이 있는 부(負)의 관계를 보여주고 있는데, 이는 거시경제의 왜곡 현상이 심할수록 개혁조치가 지연된다는 것을 시사하는 것이다. 또한 초기 단계에서의 거시경제 왜곡이 주는 부정적인 효과는 시간이 지나면서 지속적으로 감소하는 것으로 밝혀졌다.¹⁰²

‘제2그룹(경제구조의 왜곡 수준)’과 관련해서는 산업화가 진전된 나

⁹⁹- 이 중에서 억제된 인플레이션 수준, 암시장 프리미엄, 무역 의존도, 시장경제에 대한 경험 등은 거시경제의 왜곡과 정(正)의 관계를 가지고 있으며, 국가의 자주성과 지리적 인접성은 부(負)의 상관관계를 가지는 것으로 간주한다.

¹⁰⁰- 초기 소득수준과 도시화 비율, 산업구조의 편중성 등은 크기가 클수록 경제구조의 왜곡정도를 증가시키고, 과거 경제성장률, 부존자원은 수치가 클수록 경제구조의 왜곡 수준을 감소시키는 것으로 정의하였다.

¹⁰¹- Martha de Melo, *et al.*, 1997.

¹⁰²- 반면에 경제구조의 왜곡이 미치는 영향은 시간이 지남에 따라 감소한다는 경향성을 명확하게 보여 주지 않는 것으로 나타나고 있다.



라일수록 ‘평균적으로’ 개혁조치가 빠르게 추진되는 것으로 나타났으며, 정치적인 민주화 수준이 높은 국가일수록 개혁의 수준이 높다는 사실을 확인하고 있다. 반면에 ‘제2그룹’은 개혁의 성과와는 통계적으로 유의성있는 결과를 보이지 않고 있다.

종합적으로 이 논문은 체제전환을 위해서 경제개혁을 적극적으로 추진하는 것이 경제성장을 촉진할 것이라고 주장하면서 다음의 결과를 강조한다. 첫째, 경제적 민주화의 진전 정도가 경제성장과 높은 상관관계를 보여준다. 또한 경제개혁 조치는 다양한 초기 조건들과 정치 개혁에 영향을 받는 것으로 나타나고 있는데, 정치부문의 개혁은 경제개혁의 속도와 범주를 결정하는데 가장 중요한 요소로 작용하게 된다.

둘째, 경제의 자유화가 초기에는 부정적인 영향을 미치지만 장기적으로는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다.

셋째, 거시경제 및 경제구조의 왜곡이 정부의 정책 효과 및 경제 실적에 부정적으로 작용한다. 재미있는 사실은 거시경제 및 경제구조의 왜곡된 상황이 혁신적 정책의 시행 의지를 위축시키는 요소로 작용하지만 일단 정책이 시행되면 정책의 효과성을 감소시키지는 않는 것으로 나타난다.

마지막으로, 초기 조건은 개혁이 진행되면서 그 영향력이 감소하는데, 이는 체제전환의 과정에서 초기 조건이 변하기 때문이라고 할 수 있다.

(나) 체제전환의 전략에 따른 분야별 효과성 분석

특정 국가가 어떤 성격의 체제전환 전략을 선택했는가 하는 것을 판단하는 작업은 앞에서 설명한 바와 같이 매우 복잡하고 어려운 과제이며 오류의 가능성이 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 연구에서 필요한 시사점을 얻기 위해서 어느 정도의 위험을 감수하더라도 시

I
II
III
IV
V
VI

도할 필요가 있다. 본 연구에서는 앞에서 소개한바 있는 울프(Wolf)의 연구 결과를 기준으로 분류하고자 한다.¹⁰³

<표 IV-9> 체제전환 전략에 따른 국가별 분류

	급진적 개혁 추진	점진적 개혁 추진	개혁 추진의 지연
해당 국가	Estonia, Kyrgyz Republic, Lithuania, Albania, Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia	Latvia, Croatia, FYR Macedonia, Romania, Slovenia	Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Moldova, Russia, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan, Bulgaria

주: 1989년부터 1995년 사이 기간.

1) 경제성장 실적

아래의 표에서 나타나는 이행기 경제가 보여주는 특징 중에서 경제실적(GDP)의 측면에서 살펴보면, 대체로 세 가지 특징이 나타나고 있다. 첫째, 체제전환 초기 몇 년 동안은 대부분 경제활동의 침체를 경험하게 된다는 사실이다. 둘째, 개혁이 지연된 국가들에서는 그렇지 않는 국가들에 비해 체제전환에 따른 경제침체가 더욱 심각하게 나타날 뿐만 아니라 상대적으로 침체기간이 오래 지속된다는 사실이다. 셋째, 개혁의 초기 단계에서는 급진적인 개혁을 추진한 국가들의 경제성장 효과가 점진적인 개혁을 추진한 국가들에 비해서 경제발전 실적이 양호한 것으로 나타나고 있으나, 장기적으로는 별다른 차이가 발견되지 않는 것으로 나타나고 있다.

¹⁰³ - Holger G. Wolf, "Transition Strategies: Choices and outcomes,"

<표 IV-10> GDP 성장 실적

(전년 대비, 단위: %)

		1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
급진적 개혁	Albania	-9.6	-7.2	9.4	9.1	12.7	7.3	2.9	5.9	5.0
	Czech Republic	-	-0.5	2.2	4.0	-0.8	3.6	1.9	4.6	6.1
	Estonia	-7.1	-21.2	-1.6	4.4	4.4	7.9	8.0	8.1	11.4
	Hungary	-3.5	-3.1	2.9	1.3	4.9	5.2	4.4	4.8	3.9
	Kyrgyz Republic	5.7	-13.9	-20.1	7.1	2.1	5.4	0.0	7.0	2.7
	Lithuania	-	-21.3	-9.8	4.7	7.3	3.9	6.9	7.3	7.7
	Poland	-	2.6	5.2	6.2	5.0	4.3	1.4	5.3	6.1
	Slovakia	-2.7	-6.7	6.2	8.0	3.7	0.7	4.1	5.4	8.3
점진적 개혁	Croatia	-	-11.7	5.9	5.9	2.5	2.9	5.6	4.3	4.8
	Latvia	-7.9	-32.1	2.2	3.8	4.7	6.9	6.5	8.7	11.9
	Romania	-5.6	-8.8	4.0	4.0	-4.8	2.1	5.1	8.4	7.7
	Slovenia	-	-5.5	5.3	3.7	3.9	4.1	3.5	4.4	5.2
개혁의 지연	Armenia	-	-41.8	5.4	5.9	7.3	5.9	13.2	10.5	13.3
	Azerbaijan	-11.7	-22.6	-19.7	1.3	10	11.1	10.6	10.2	34.5
	Belarus	-	-9.6	-11.7	2.8	8.4	5.8	5.0	11.4	9.9
	Bulgaria	-9.1	-7.3	1.8	-9.4	4	5.4	4.5	6.6	6.1
	Georgia	-14.8	-44.9	-10.4	11.2	3.1	1.8	5.5	5.8	9.4
	Kazakhstan	-	-5.3	-12.6	0.5	-1.9	9.8	9.8	9.6	10.7
	Moldova	-2.4	-29.1	-30.9	-5.2	-6.5	2.1	7.8	7.4	4.0
	Russia	-3.0	-14.5	-12.6	-3.6	-5.3	10.0	4.7	7.1	6.7
	Tajikistan	-0.6	-29.0	-21.3	-16.7	5.3	8.3	9.1	10.6	7.0
	Turkmenistan	0.7	-5.3	-17.3	-6.7	7.0	18.6	-	-	-
	Ukraine	-6.3	-9.7	-22.9	-10.0	-1.9	5.9	5.2	12.1	7.1
	Uzbekistan	1.6	-11.2	-5.2	1.7	4.3	3.8	4.0	7.7	7.3

출처: 세계은행 database;

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,cont entMDK:20535285~menuPK:1192694~pagePK:64133150~piPK:64133175~ theSitePK:239419,00.html>>.

I
II
III
IV
V
VI

그렇다면 체제전환 전략의 차이, 특히 속도의 차이는 별 의미가 없다고 할 수 있을까? 체제전환 과정에서 해당 국가가 우려하는 거시경제의 안정화라는 측면에서는 어떤 차이가 있을지를 살펴보는 것은 의미가 있을 것으로 판단된다.

2) 인플레이션과 재정적자

소비자 가격의 증가율은 대체로 개혁이 급격하게 추진된 기간에 특히 높게 나타나고 있으며 장기적으로는 점차 안정을 찾는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 에스토니아와 리투아니아는 1990년부터 1992년에 걸쳐 급격한 개혁을 추진했으며, 폴란드는 1989년과 1990년 사이에 급격한 개혁 조치를 단행하였다. 이 밖에 크로아티아와 슬로베니아는 1989년과 1990년에 급격한 개혁조치를 취하였다. 이와 함께 상대적으로 점진적인 개혁을 추진한 국가들에서의 인플레이션 현상이 보다 장기화되는 경향이 있는 것을 발견할 수 있다. 이외에 러시아와 우크라이나와 같은 구소련지역 국가들의 경우에는 환율의 현실화와 같은 금융정책의 변화나 금융 위기로 인해 초인플레이션 현상이 발생했다고 할 수 있다.



<표 IV-11> 소비자 가격 증가율

(단위: %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007*
Czech Rep.	9.7	11.1	9.9	8.9	10.6	4.0	1.8	2.8	1.9	2.5	2.9
Estonia	23.1	1,076.0	47.7	23.1	8.1	4.0	3.6	3.0	4.1	4.4	6.6
Hungary	28.9	23.0	18.8	23.6	14.3	9.8	5.3	6.8	3.6	3.9	8.0
Lithuania	8.4	1,020.5	72.1	24.6	5.1	1.0	0.3	1.2	2.7	3.7	5.7
Poland	585.8	43.0	32.2	19.9	11.8	10.1	1.9	3.5	2.2	1.2	2.5
Slovakia	10.8	10.0	13.4	5.8	6.7	12.0	3.3	7.5	2.5	4.5	2.8
Croatia	609.5	665.5	97.5	3.5	5.7	4.6	1.7	2.1	3.3	3.2	2.9
Latvia	10.5	951.2	35.9	25.0	8.4	2.4	1.9	6.2	6.7	6.5	10.1
Romania	127.9	210.4	136.7	38.8	59.1	45.7	22.5	12.0	9.5	6.9	4.8
Slovenia	549.7	207.3	21.0	9.9	8.0	8.9	7.5	3.6	2.5	2.5	3.6
Bulgaria	26.3	82.0	96.3	123.0	22.2	9.9	5.9	6.1	5.0	7.3	8.4
Russia	5.6	1,526.0	311.4	47.8	27.6	20.8	15.7	10.9	12.7	9.7	9.0
Ukraine	4.2	1,210.0	891.0	80.0	10.6	28.2	0.8	9.0	13.5	9.1	12.8

주: * = EBRD 추정치.

출처: EBRD, *Transition Report 2004, 2007*.

정부의 재정수지는 점진적 개혁에 비해서 급격한 개혁이 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 이는 체제전환 과정에서 조세원의 감소분이 더 크기 때문인 것으로 판단된다. 이와 함께 러시아를 중심으로 하는 구소련지역 국가들이 더 심각한 재정적자를 겪었던 것은 경제 전반의 제도 개선작업이 더디게 진행됨에 따라서 세원을 발굴하는데 어려움을 겪었기 때문인 것으로 평가되고 있다.¹⁰⁴

I
II
III
IV
V
VI

¹⁰⁴ - Jan Svejbar, "Strategies for Growth: Central and Eastern Europe," p. 215.

<표 IV-12> 정부 재정수지

(GDP 대비, 단위: %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007*
Czech Rep.	8.2	-3.1	-1.2	-3.3	-5.0	-3.7	-6.8	-2.9	-3.5	-2.9	-4.0
Estonia	na	na	1.4	-1.5	-0.3	-0.6	0.4	1.6	1.8	3.4	2.8
Hungary	0.5	-6.1	-7.5	-5.0	-8.0	-2.9	-8.9	-6.5	-7.8	-9.2	-5.5
Lithuania	na	na	-4.8	-4.3	-3.0	-3.1	-1.9	-1.5	-0.5	-0.5	-1.2
Poland	0.4	-4.9	-2.2	-4.9	-4.3	-3.0	-5.0	-5.7	-4.3	-3.8	-2.0
Slovakia	0.1	-11.9	-1.5	-1.3	-5.0	-12.2	-8.2	-2.4	-2.8	-3.7	-2.2
Croatia	na	-3.9	1.2	-0.4	-3.5	-7.5	-5.0	-4.8	-4.0	-3.0	-2.3
Latvia	na	na	-4.4	-1.7	-0.6	-2.8	-2.3	-1.0	-0.4	-0.2	0.0
Romania	-0.4		-2.2	-3.9	-3.2	-4.6	-2.0	-1.5	-1.4	-2.2	-2.5
Slovenia	-0.3	0.3	-0.2	0.3	-0.7	-3.8	-2.5	-2.3	-1.5	-1.2	-0.1
Bulgaria	-8.1	-2.9	-3.9	-10.3	1.7	-0.5	0.1	2.2	1.9	3.3	3.5
Russia	na	-18.9	-10.4	-9.4	-8.1	3.2	0.6	4.9	8.1	8.4	5.1
Ukraine	na	-25.4	-8.7	-3.2	-2.5	-1.1	0.1	-4.4	-2.3	-1.3	-1.3

주: * = EBRD 추정치.

출처: EBRD, *Transition Report*, various issues

3) 경제성장의 동력: 사적 경제의 활성화

점진적 개혁과 급진적 개혁의 차이로서 가장 눈에 띄는 부분이 사적 경제의 비중이라고 할 수 있다. 급진적인 개혁정책을 추진한 국가들의 사적경제부분의 비중이 매우 빠른 속도로 증대되었을 뿐만 아니라 최근 까지 그 차이가 상당 수준으로 유지되고 있는 현상을 보여주고 있기 때문이다. 그 이유 중의 하나로, 급진적인 개혁정책을 통해서 외국자본의 투자를 더욱 많이 유치하였기 때문이라는 점을 들 수도 있을 것이다. 흥미로운 사실은 국영기업의 민영화와 사적경제 활동의 활성화 정책이 전반적으로 기업의 생산성을 증대시키는 것은 사실이지만, 국내자본으

로 사유화된 기업보다 외국자본 소유 기업들의 생산성이 더욱 높게 나타난다는 점이다.

<표 IV-13> 사적 경제의 비중

(GDP 대비, 단위: %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
Czech Rep.	30	65	75	75	80	80	80	80	80	80
Estonia	25	55	70	70	75	75	80	80	80	80
Hungary	40	55	70	80	80	80	80	80	80	80
Lithuania	20	60	70	70	70	70	75	75	75	75
Poland	45	55	60	65	70	75	75	75	75	75
Slovakia	30	55	70	75	80	80	80	80	80	80
Croatia	25	40	55	60	60	65	65	60	60	60
Latvia	25	40	60	65	65	65	70	70	70	70
Romania	25	50	60	70	70	70	70	65	70	70
Slovenia	30	45	55	60	65	65	65	65	65	65
Bulgaria	25	40	55	65	70	70	75	75	75	75
Russia	10	40	50	55	60	60	65	70	70	65
Ukraine	30	65	75	75	80	80	80	65	65	65

출처: EBRD, Transition Report, various issues; Jan Svejbar, "Strategies for Growth: Central and Eastern Europe," p. 219에서 재인용.

(4) 소결론

체제전환국의 경험을 살펴보면, 전체적으로 체제전환 초기 단계에서의 경제침체는 어느 정도 불가피한 현상이라고 할 수 있으나, 장기적인 관점에서는 예상과는 달리 오히려 급진적인 전략이 경제의 안정화와 경제성장에 기여하는 효과가 보다 큰 것으로 나타나고 있다. 동시에, 일단 시작된 개혁작업이 지지부진할 경우에는 가장 좋지 않은 결과를

I
II
III
IV
V
VI

초래할 것으로 보인다.

체제전환 성과에 대한 연구 논문들에 따르면, 경제개혁의 수준과 경제성장 사이에는 대체적으로 정(正)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타나는데, 다만 개혁 속도와 성장 사이에는 분명한 상관관계가 발견되지 않고 있다. 다만, 경제성장의 실적은 경제자유화의 속도(speed)보다는 경제 개혁의 수준(degree)에 더 많은 영향을 받는 것으로 보인다.

초기 조건과 관련해서는, 체제전환 초기 단계에서 거시경제의 왜곡 현상이 심할수록 개혁조치가 지연될 가능성이 크며, 다만 그 부정적인 효과는 시간이 지나면서 감소하는 것으로 나타나고 있다. 반면에 공업화가 진전된 나라일수록 '평균적으로' 개혁조치가 빠르게 추진되는 것으로 나타났다. 이와 함께 정치적인 민주화 수준이 높은 국가일수록 개혁의 수준이 높게 나타나고 있으며, 정치부문의 개혁은 경제개혁의 속도와 범주를 결정하는데 가장 중요한 요소로 작용하게 된다. 그러나 초기 조건은 개혁이 진행되면서 그 영향력이 감소하는 것으로 나타나는데, 이는 체제전환의 과정에서 '초기 조건'이 변하기 때문이라고 할 수 있다.

다. 북한경제에 대한 시사점

체제전환국들의 개혁 사례가 주는 시사점은 사회주의 경제체제 전환의 성패는 체제전환 방식의 차이에만 달려 있는 것이 아니라는 점이다. 체제전환 방식의 선택과 정책의 수행은 각 국가가 지니고 있는 구조적인 특성들에 의해서 영향을 받으며, 동시에 경제 외적인 다양한 변수들도 경제체제 개혁에 영향을 미치게 된다. 그럼에도 불구하고 상이한 특성을 가지고 추진된 다양한 국가들의 경험은 사회주의경제의 체제전환의 분석에 유용한 기반을 제공할 것으로 기대된다.

기존의 경제체제 개혁 사례가 북한에 주는 시사점은 다음과 같다. 북한이 어떠한 방식의 경제개혁 정책을 선택하든 그것의 성과는 경제의 자유화(시장화와 사유화)의 실현 정도에 달려있다는 것이다. 따라서 북한의 경제개혁의 성공여부는 사회주의 경제체제의 효율성 제고가 아니라 시장화와 사유화의 진척에 좌우될 것이다. 여기에서 핵심적인 부분은 개혁의 속도가 아니라 개혁의 내용(범주와 수준)이라고 할 수 있다.

또한, 북한당국이 체제전환을 본격적으로 추진할 경우, 북한의 개혁 과정에서 중앙집권적인 명령경제체제의 해체와 국가의 경제에 대한 간섭을 대폭 축소하는 과정은 불가피할 것이다. 사회주의 경제구조의 탈중앙화과정은 과도기적인 혼란 상태를 수반할 것이다. 특히 경제개혁 정책의 속도와 폭에 대한 보수파들의 반발과 저항이 발생하여 체제전환의 효율성을 저하시킬 가능성이 클 것으로 예상된다.

이와 함께 시장체제의 형성에 따라서 사회적 자원의 흐름이 변화하고, 따라서 사회구조의 재편이 발생할 것이다. 이 과정에서 엘리트층들의 지대추구행위와 부패가 예상된다. 이는 새로운 경제주체의 등장과 아울러 소외층을 확대시키는 결과를 초래할 가능성이 있다. 따라서 북한의 체제전환과정의 양태에 따라서 정도의 차이를 보일 수는 있으나 엘리트그룹이 주요한 정치세력으로 등장할 가능성이 클 것으로 보인다.

3. 경제통합이론

가. 경제통합이론의 핵심 쟁점: 제도화의 조건

경제통합을 흔히 기능적 의미의 경제통합과 제도적 의미의 경제통합으로 구분한다. 예컨대 동아시아의 경제통합은 기능적으로는 상당히 진전된 상태이나 제도적으로는 유럽이나 북미 그리고 심지어는 남미에

I
II
III
IV
V
VI

비해서도 매우 낙후된 상태라고 한다. 사실 역내 무역 의존도나 투자 집중도 등을 기준으로 삼는 기능적 의미의 경제통합은 동아시아가 남미의 공동시장(Mercosur) 등을 통해 상당 정도의 제도화를 이룩한 남미보다 더 진전된 양상을 띠고 있다. 그러한 의미에서는 NAFTA라는 제도를 갖춘 북미에 비해서도 크게 뒤지지 않는다. 그러나 기능적 통합은 안정적이고 지속적이지 못할뿐더러 역내 국가들이 국제정치경제에서 의미있는 단일(지역)행위자로서 행동할 수 있는 조건을 충분하게 제공해주지 못한다. 따라서 기능적 통합 상태에 머물고 있는 지역의 구성국들은 여전히 타 지역의 제도적 경제통합의 진전을 통해서 발생하는 무역전환(trade diversion)이나 투자전환(investment diversion) 그리고 협상력 약화 등의 부정적 외부효과(externalities)에 취약할 수밖에 없게 된다. 뿐만 아니라 경제통합의 제도화를 통해 자신들 간에 안정적으로 확보할 수 있는 무역, 투자, 원조 등 제반 경제 교류 관계에서의 거래비용(transaction cost) 감소 혹은 제거 효과 그리고 그에 따른 경제성장과 안보환경 개선 효과 등을 누리지 못하게 된다.

결국 경제통합 논의의 핵심은 제도화를 언제, 어떻게, 누구와, 그리고 어느 수준과 방향에서 이루어갈 것인가에 모아진다. 그 중에서도 가장 기초적인 논의는 역시 경제통합의 제도화 수준에 관한 것이다. 이에 대한 논의는 일찍이 발라사(Balassa)가 개념화한 유형에서 크게 벗어나지 않는다고 할 수 있다.¹⁰⁵ 즉 주로 제조품 교역의 자유화를 핵심으로 하는 FTA, 역외 국가들에 대한 공동 관세를 기반으로 하는 관세동맹, 자본과 노동 등 생산요소의 이동 자유화를 목표로 하는 공동시장, 경제정책의 단일화를 의미하는 경제동맹, 그리고 정치동맹이라고도 불릴 수

¹⁰⁵ - B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*.

있는 최종 단계의 완전 경제통합 중 어느 것을 지향하며 경제통합을 이루어갈 것인가에 대한 논의라고 할 수 있다.

본 절에서 다루고자 하는 이론 역시 기능적이 아닌 제도적 차원의 경제통합에 관한 것이다. 특히 어떤 조건 하에서 경제통합의 제도화가 가능하며 발전해 가는가에 논의의 초점을 맞추고자 한다. 따라서 기능주의(functionalism)나 신기능주의(neo-functionalism)와 같이 경제통합의 제도화 조건 등을 구체적으로 다루고 있지 않는 이론은 본 장의 논의에서 원칙적으로 제외하고, 주로 현실주의 국제협력이론이나 자유주의적 정부간주의 그리고 국제정치경제적 수요공급이론 등을 논의 대상으로 하여, 남북한 경제통합 가능성을 염두에 두고 제도적 경제통합 조건에 관한 새로운 시각에서의 이론 정리를 시도하고자 한다.

나. 기존 비교경제통합 연구의 한계¹⁰⁶

(1) 체제변수 중심의 접근

국가를 ‘합리적 단일 행위자(unitary and rational actor)’로 파악하는 전통 국제정치이론가들은 바로 그 국가들에 의해 구성되는 ‘국제 체제(international system)’가 개별국가들에게 끼치는 영향력을 대외경제정책이나 국제정치경제 현상의 가장 기본적 설명변수로 여긴다. 주어진 체제조건이 힘이나 정보 등의 국가간 분배와 관련하여 어떠한 양상을 띠는가에 따라 각 국의 구체적 행위선택이 달라진다는 것이다. 경제통합의 제도화 정도를 설명할 경우에도 가장 강조하는 것이 체제변수일 것임은 물론이다. 동아시아의 제도화 미비현상은 대체로 다음과 같은

¹⁰⁶ - 본 항의 대부분은 최태욱, “지역주의의 제도화에 끼치는 국내정치변수의 영향력: 동아시아 중심의 이론적 고찰,” 『국가전략』 8권 3호 (2002)에서 인용한 것이다.

체제변수들에 의해 설명되고 있다.

첫 번째는 역내 국가들 간의 힘의 차이이다. 기술이나 경제격차 등을 포함한 국력의 차이가 심할 경우 (즉 저개발국과 선진국 간의 경제통합의 경우) 지역 약소국들은 지역 강대국에 대한 자신들의 상대적 약세와 종속적 위치가 경제통합의 제도화로 인해 고착 혹은 악화될 것을 두려워하여 경제통합의 제도화에 반대하기 마련인데, 일본과 여타 동아시아 국가들 간의 관계가 이에 해당한다는 것이다.¹⁰⁷ 예컨대, 동아시아 전체의 GDP에서 차지하는 일본의 GDP 비중은 1970년에 57%이었던 것이 1990년에 가서는 무려 73%로 증가한다. 전체 EC에 대한 독일의 GDP 비중이 같은 기간 동안 27%에서 25%로 하락한 경우와는 커다란 대조를 보인다.¹⁰⁸ 이는 가뜩이나 불균형적인 일본의 경제력 우위현상이 갈수록 심해졌음을, 다시 말해서 기능적 통합이 진행될수록 기존의 역내 격차가 더욱 더 벌어져왔음을 보여준다. 비대칭적 경제관계의 심화를 우려하는 동아시아국가들이 이러한 상황 하에서 일본과의 제도적 통합을 반겼을리는 없었을 것이다.¹⁰⁹ 사실, 한국의 경우만 해도 기존의 한·일간 수직적 분업구조가 고착화되고, 한국 산업들의 상대적 열등구조와 한국경제의 대일 의존도가 심화되며, 최악의 경우 한국이 일본의

¹⁰⁷- Joseph M. Grieco, "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in West Europe, East Asia, and the Americas," in Edward Mansfield and Helen Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997), pp. 176~179; Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi, "Conclusion: Regions in World Politics, Japan and Asia-Germany in Europe," in Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 365~366.

¹⁰⁸- Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi, "Conclusion: Regions in World Politics, Japan and Asia-Germany in Europe," p. 365.

¹⁰⁹- 김용복·구갑우, "동아시아지역 국제경제기구의 형성 및 제도화: 유럽통합의 경험," 『한국과 국제정치』 16권 2집 (경남대 극동문제연구소, 2000), pp. 151~152.



하청기지로 전락될 가능성도 없지는 않다는 등의 불안감으로 인해 일본과의 FTA 체결에 적극적이지 못했던 것이 현실이다.

두 번째는 주로 패권안정론자들이 지적하는, 지역패권국가 혹은 주도국가의 부재이다. 패권체제 하에서 국제공공재의 창출과 유지를 위한 제도적 노력, 예컨대, IMF나 GATT체제의 운영 등이 용이하였듯이, 경제통합의 제도화를 통한 지역 혹은 회원국간 공공재의 안정적 제공 역시 ‘호의적인(benevolent)’ 지역패권국가 혹은 주도국가가 존재할 때 훨씬 수월케 될 수 있는 바, 동아시아에는 그러한 역할을 맡을 능력과 의지를 겸비한 국가가 존재하지 않았다는 것이다. 이들에 의하면, 동아시아에서와 같이 선진국과 후진국들 간에 제도적 통합이 이루어져야 할 경우 지역패권국가나 주도국가의 역할은 특히 필요하다. 상기했듯이, 역내국가들 간의 경제격차가 클수록 상대적 이득의 위계적 배분구조의 고착화를 우려하는 약소국들의 제도화에 대한 경계와 저항은 심할 것이고, 따라서 그들이 자발적으로 협력관계의 제도화 과정에 소요되는 비용분담을 맡고 나설 가능성은 매우 낮을 것이다. 이때 지역패권국가는 역내의 실제적이거나 혹은 잠재적인 갈등완화를 위한 정치력 행사는 물론 자국시장을 개방한다든가 안정적인 유동성을 제공하는 등의 방법으로 제도적 통합 비용을 상당 부분 그리고 상당 기간 홀로 부담할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 패권안정론자들은 엄청난 경제력 차이에도 불구하고 미국과 멕시코가 NAFTA를 체결할 수 있었던 것은 미국이 지역패권국가로서의 역할을 잘 수행해냈기 때문이라고 본다. 한편, 동아시아에서는 일본이 북미에서의 미국과 같은 역할을 담당할 능력이 있는 국가인데, 일본 자신이 그러한 능력을 제대로 발휘해주지 않고 있었기에, 즉 ‘지도력 방치’를 하고 있었던 까닭에 동아시아의 지역주의 발전이 늦어지고 있었다고 해석한다.¹¹⁰

I
II
III
IV
V
VI

이와 유사한 주장은 반드시 경제통합의 전 과정을 체제수준에 국한하여 설명하는 이론에서만 나오는 것은 아니다. 예컨대, 매트리(Mattli)의 이론은 지역경제통합의 ‘수요’는 경제적 이익의 확대를 추구하는 대기업 등의 국내수준에서의 압력행사 방식 등을 통해서 축적되지만, 그에 상응하는 ‘공급’의 조건은 국내는 물론 국제체제 수준에서 형성되는 것이라는 일종의 ‘복합수준 이론’이다. 그런데 이 ‘수요와 공급’ 이론에서 강조하는 체제수준에서의 공급 조건에는 역내 주도국의 존재가 포함된다. 체제수준에서의 경제통합과정에서 발생하기 마련인 조정과 분배의 문제를 해결할 수 있는 능력과 의지를 겸비한 지도국가의 존재가 경제통합 성공의 주요 조건이라는 것이다.¹¹¹

세 번째는 역외 초강대국인 미국의 반대이다. 미국은 실제로 동아시아 국가들만의 제도적 통합에 노골적인 반대의사를 표명해왔다. 예컨대, 1990년과 1991년 각각 ‘동아시아경제그룹(EAEG)’과 ‘동아시아경제회의(EAEC)’의 창설이 말레이시아의 마하티르 수상에 의해 제창되었을 때 미국은 일본과 한국 등에 대하여 이에 참여하지 말 것을 노골적으로 요구했다.¹¹² 또한 미국은 동아시아 외환위기의 발생 이후 일본이 제안했던 ‘아시아통화기금(AMF)’의 설립이나 엔블록의 구축 구상에 대해서도 반대하였다. 동아시아에서의 영향력 감소를 우려하여 자신이 배제된 형태의 경제통합체가 역내에 건설되는 것에 대해 일관된 거부감을 표해왔다는 것이다. 이러한 미국의 반대에 동아시아국가들이 영

¹¹⁰ - 최영중, “비교지역통합연구와 동아시아 지역협력,” 『국제정치논총』 40집 1호 (한국국제정치학회, 2000), p. 68.

¹¹¹ - Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 50~57.

¹¹² - 배궁찬, 『동아시아 지역협력 추진 전망』, 외교안보연구원 정책연구시리즈(2000년 5월).



향을 받을 수밖에 없었음은 이들 경제의 대미 의존도가 줄곧 높은 수준에 머물러 있었기 때문이라는 것이 중론이다.¹¹³ 주지하는 바, 1970년대를 거쳐 특히 1980년대 중반 이후에는 역내 국가경제의 상호의존도가 매우 높아졌다. 그러나 대부분의 동아시아 국가들에 있어 미국은 여전히 가장 중요한 경제 파트너였음도 사실인 것이다. 예컨대, 1990년대 후반부에도 일본수출의 약 30% 가량은 계속 미국 한 나라에 집중되어 있었으며, 한국이나 대만 등 다른 주요 동아시아 국가들에게 있어서도 미국은 여전히 최대의 수출시장이었다. 동아시아 국가들의 대미 무역의존도가 이렇게 높다는 사실은 그들의 경제발전은 아직도 미국시장이라는 변수에 상당 수준으로 영향을 받는다는 것이며, 그것은 결국 미국의 대(對)동아시아 영향력이 여전히 건재함을 말해주는 것이다.

이상 체제변수를 중심으로 둔 주요 설명 세 가지를 살펴보았다. 동아시아의 경제통합이 제도적 발전을 이루지 못하고 있던 이유에 대해 모두가 어느 정도 납득할만한 설명을 하고 있음은 분명하다. 그러나 이러한 체제변수 중심의 접근방법이 가질 수 있는 보편적 설명력에 대해서는 아직도 의심의 여지가 있다. 소위 ‘같은 조건하의 다른 결과들(different outcomes under the same condition)’에 대한 설명부족현상이 체제이론의 맹점으로서 자주 지적되곤 하는데, 그와 유사한 문제가 여기서도 발생하기 때문이다.¹¹⁴ 그러한 문제는 구체적으로 다음 두 가지 중의

¹¹³- 일본을 비롯한 동아시아 주요국가들의 높은 대미의존도가 “동아시아 국가들만의” 지역주의 건설에 치명적인 장애물이 된다는 주장에 대해서는, T. J. Pempel, “Transpacific Torii: Japan and the Emerging Asian Regionalism,” in Peter Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997) 참조.

¹¹⁴- 모든 국가는 체제변수에 대응하여 가장 합리적인 선택을 결정하는 단일체적 행위자라고 하는데, 왜 종종 같은 체제 조건 하에서 국가들마다 서로 다른 정책결과가 도출되는 현상이 발생하는 지 의문이 아닐 수 없는 것이다. 이러한 의문을 제기한 대표적인 연구물에는 Charles Kindleberger, “Group Behavior and International

하나로 나타난다. 하나는 동일한 체제변수 하에서 발견되는 제도화 수준의 지역별 편차이고, 다른 하나는 역시 마찬가지로 상태에서의 시기별 편차이다. 문제는 과연 이러한 차이를 체제변수만으로 어떻게 설명할 수 있겠느냐는 것이다. 위에서 강조되었던 세 가지 체제변수들의 경우도 이러한 맥락에서 하나씩 살펴보면 다음과 같은 문제점들이 발견된다.

첫 번째에서 강조된 경제발전 정도 및 경제 규모 등을 포함한 국력의 격차라는 체제변수는 무엇보다 그 개념의 불명확성으로 인해 설명변수로서의 설득력 확보가 어렵다는 점이다. 예컨대, 동아시아 국가들 사이에 존재하는 국력의 격차가 EU국가들 사이의 그것보다는 더 벌어져 있음은 누구나 인정할 수 있는 바이지만, 도대체 그 격차가 어느 정도로 까지 좁혀져야 제도적 통합이 가능할 것인지에 대해서는 누구도 설명하기 어려운 일이다. 같은 EU회원국인 그리스와 독일 간에 존재하는 엄청난 경제력 차이가 말해주듯이,¹¹⁵ 보기에 따라서는 EU도 국력의 격차가 상당한 국가들 사이의 제도적 통합체라 할 수 있는 것이다. 더구나 구 소련권에 속했던 동유럽 10개국의 EU 가입까지 고려하면 유럽의 경제통합이 빈부국가 간의 경우라는 사실은 더욱 명확해진다. 멕시코와 미국이 포함된 NAFTA가 그렇다는 것 역시 더 이상의 설명이 필요 없다. 요컨대, 국력차이 등과 같은 애매한 개념의 체제변수만으로는 제도화 수준의 지역별 차이를 충분히 설명하기 어렵다는 것이다.

Trade,” *Journal of Political Economy*, Vol. 59, No. 1 (1951); Peter Gourevitch, “International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873~1896,” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 8, No. 2 (1977); Jeffrey Frieden, *Debt, Development, and democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965~1985* (Princeton: Princeton University Press, 1991) 등이 있다.

¹¹⁵-1980년 그리스의 GDP는 498억 달러였고, 서독의 GDP는 그것의 약 30배 가량이 되는 14,709억 달러이었다. 이러한 엄청난 경제력 격차에도 불구하고 그리스는 그 이듬해인 1981년 EC에 가입한다.



보다 근본적으로는, 제도적 통합과 관련된 약소국들의 행위패턴은 결코 일정하지 않다는 사실에 주의를 기울여야 한다. 한국이 일본을 두려워함은 사실일지 몰라도, 멕시코와 그리스는 각각 미국과 독일을 두려워하지 않았으며, 동남아 국가들도 일본을 두려워하는 것으로 보이지는 않는다. 동아시아 경제통합 혹은 지역주의의 발전 필요성은 오히려 약소국들인 ASEAN 국가들에 의해 더 일찍 그리고 더 자주 강조돼왔음을 상기할 필요가 있다. 국력 차이에 의해 국가의 행위선택이 결정되어지는 것만은 아니라는 것이다.

시기별 편차에 대해서도 역시 같은 문제를 제기할 수 있다. 경제통합의 제도화라는 관점에서 볼 때 최근(1990년대 말 이후) 역내국가들 간의 활발한 FTA 체결 움직임 등으로 나타나는 동아시아의 변화는 그나마 과거에 비해서는 상당히 진일보한 상황이라 할 수 있는데, 위 체제변수를 강조한다면 이 변화는 역내국가들 간의 경제격차가 줄어들어야 설명될 수 있는 현상이다. 그러나 예컨대 일본과 동남아 국가들 사이의 경제격차가 최근 큰 폭으로 감소되었다는 증거를 찾기는 매우 어렵다. 결국 동일한 체제변수 하에서 새로운 결과가 나타나고 있는 것이다.

두 번째 체제변수인 지역패권국가 혹은 주도국가의 존재 유무 또한 제도화 정도의 지역편차 및 시기별 편차를 충분히 설명해주는 것이라고 보기는 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 상기했듯이, NAFTA는 지역패권국가의 역할을 보여주는 대표적 사례로 꼽히고 있다. 미국이라는 지역패권국가의 존재가 NAFTA의 성공을 가능케 했다는 것이다. 그러나 EU의 경우는 다소 다르게 보인다. 독일이 과연 지역패권국가로서의 역할을 수행한 것이냐에 대해서는 이견이 있을 수 있기 때문이다.¹¹⁶ 더 나아가, 동남아시아의 ASEAN이나 남미의 공동시장(Mercosur) 등이

I
II
III
IV
V
VI

지역주의의 제도화에 나름대로 발전을 거둔 것에 대해서는 그 설명이 더욱 어려워진다. 두 경우 모두가 의미 있는 지역패권국가 존재했다고 보기는 힘든 사례들이기 때문이다.

지역을 동아시아로 제한할 경우에는 시기별 차이에 대한 설명이 문제된다. 동아시아에서 최근 나타나고 있는 제도화 발전 조짐을 지역패권 국가의 부상 때문인 것으로 설명할 수 있겠는가의 문제이다. 일본이 과연 지역패권국가다운 면모를 갖추었는가는 그 자체가 커다란 논쟁거리이긴 하지만, 만약 그렇다고 하더라도 문제는 여전하다.¹¹⁷ 즉, 지역패권 국가로서의 일본의 부상을 인정한다고 하더라도, 일본이 주도한, 예컨대 일-싱가포르 FTA, 일-ASEAN FTA, 한-일 FTA 등의 경우는 몰라도, 그렇지 않은 경우, 즉 일본의 역할과 무관한 중-ASEAN FTA 나 한-ASEAN FTA 등은 어떻게 설명해야 할 것인지에 대한 문제가 남는다.

마지막인 세 번째 변수에 대해서는 동아시아에만 국한해서 그 설명력 정도를 논해야 하는데, 그렇다면 여기서는 시기별 편차 문제에 초점을 맞추어야 한다. 과거와 다른 최근의 변화들이 설명되기 위해서는 미국

¹¹⁶ - 매트리(Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, pp. 101~105) 등은 유럽의 경제통합과정에서 독일의 제도화 리더십을 강조한다. 그러나 상당수의 다른 유럽국가들도 경제 강국됨을 고려하면 독일이 단일 패권국가로서의 역할을 수행한 것이라 보기는 어렵고, 굳이 말하자면 오히려 독일, 영국, 프랑스 등에 의한 집단지도체제가 역내에서 운영된 사례라고 보는 것이 보다 적절할 지도 모른다. 이에 대한 논의는 최영중, “비교지역통합연구와 동아시아 지역협력,” pp. 66~67.

¹¹⁷ - 일본이 스스로의 임무를 자각하여 지역주의의 제도화를 주도해가기 시작한 것은 동아시아의 외환위기 이후 지역협력의 필요성을 절감한 이후였다고 한다. 김용복·구갑우, “동아시아지역 국제경제기구의 형성 및 제도화: 유럽통합의 경향,” p. 146; 정진영, “외환·금융위기와 동아시아 발전의 미래: 발전모델, 구조조정, 지역협력을 둘러싼 논쟁을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 16집 2호 (경남대 극동문제연구소, 2000); 진창수, “아시아 경제위기 이후의 일본 외교정책의 변화: 적극적 대외경제정책으로의 전환,” 김성철 편, 『일본의 외교정책』 (성남: 세종연구소, 2000) 참조.



의 반대가 완화되었음을 밝혀야 할 것이다. 그런데, 미국이 종전의 반대 입장에서 최근 그 태도를 바꾸었다고 볼 만한 증거는 발견되지 않고 있다. 아직은 양자 간의 FTA 체결 등의 방식으로 동아시아 경제통합의 제도화가 진전되고 있을 뿐, 과거 EAEG나 EAEC와 같은 다자주의 방식으로 유의미한 발전이 이루어지는 것은 아니기 때문에 미국의 입장이 공식적으로 천명되지 않고 있는지도 모른다. 그러나 미국이 예컨대 AMF창설에 대한 반대 입장을 밝힌 것이 불과 10년 전의 일이었고, 동아시아만의 제도적 통합이 미국의 역내 영향력을 감소시킬 것은 명확한 일이며, 미국은 아직도 동아시아 국가들이 APEC의 일원으로 행동할 것을 원하고 있다는 것 등으로 볼 때, 미국이 지금도 동아시아 지역주의 제도화에 찬성하지 않고 있다는 것은 거의 틀림이 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 동아시아의 지역주의는 지속적으로 발전해가고 있는 것이다. 미국변수의 결정력에는 의심이 간다는 것이다.

(2) 이념 및 문화/정서변수 중심의 설명

동아시아에서 경제통합의 제도화가 지체되었던 이유를 논하면서 체제변수 다음으로 자주 거론되는 것이 이념이나 문화 혹은 국민 정서 등과 관련된 동아시아의 특수성이다. 예컨대, 동아시아인들은 서구인들과 달리 공식적인 법이나 제도에 의하기보다는 비공식적인 인적 혹은 사회경제적 네트워크 등의 활용을 통한 문제해결을 선호한다. 따라서 제도화된 경제통합은 동아시아인들의 문화전통과 부합하지 않는다는 것이다.¹¹⁸ 그리하여 이러한 동아시아의 경제통합은 일본의 ‘계열(系

¹¹⁸-Peter Petri, “The East Asian Trading Bloc: An Analytical History,” in Jeffrey Frankel and Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* (Chicago: University of Chicago Press, 1993),

列)’ 조직이나 혹은 화교자본의 가족기업망 등이 뺏어나가는 것 등과 같은 소위 ‘네트워크형 통합(network-style integration)’이라는 형태로 발달해왔다고 한다.¹¹⁹

동아시아 국가들 사이의 동질성이나 공동체 의식의 결여 또한 제도적 통합의 주요 장애물로 지적돼왔다. 예컨대, 유럽국가들 간에는 기독교와 자본주의 그리고 민주주의의 공동체라는 인식이 공유돼 왔고, 그러한 기반 덕에 제도적 통합이 수월하게 진행될 수 있었지만, 동아시아에는 그러한 종교나 이념적 통합 기제가 존재하지 않았다는 것이다.¹²⁰ 기독교와 불교 및 유교, 자본주의와 사회주의 및 공산주의, 그리고 민주주의와 권위주의 등 이질적 요소들이 다양하게 혼재되어 있는 상태에서 동아시아 국가들이 상호간에 공동체의식이나 정체성을 키워가기란 매우 어려운 일이었다, 그만큼 제도적 통합의 기회는 쉽게 오지 않았다는 것이다.

이와 같은 이념이나 가치 혹은 문화나 정서적 변수들에도 나름대로의 설명력이 존재함은 물론이다. 그러나 지역별 혹은 시기별 편차에 대한 설명이 불충분한 것은 체제변수들의 경우에서와 마찬가지로이다. 예컨대, 라틴 아메리카와 유럽 사이에 존재하는 지역주의의 제도화 차이를 동질

p. 43; Yoichi Funabashi, *Asia Pacific Fusion: Japans Role in APEC* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995), pp. 144~150.

¹¹⁹ - Peter Katzenstein, "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective," in Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

¹²⁰ - Andrew Mack and John Ravenhill (eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder: Westview Press, 1995); Peter Katzenstein, "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective," p. 24; Edward Mansfield and Helen Milner, "The New Wave of Regionalism," *International Organization*, Vol. 53, No. 3 (1999), pp. 606~607.



성 정도라는 변수만으로 설명할 수 있겠느냐는 것이다.¹²¹ 라틴아메리카가 종교나 이념은 물론 언어나 인종 면에서도 유럽보다 더 강한 동질성을 보유하고 있음에도 불구하고 경제통합의 제도화 수준은 훨씬 낮은 상태에 머물고 있기 때문이다. NAFTA를 형성한 미국과 멕시코는 과연 동질의 사회로 여길만한가? ASEAN의 최첨단 자본주의 국가인 싱가포르와 사회주의 국가인 베트남, 그리고 강성 권위주의 국가인 미얀마는 또한 어떠한가? 중국과 ASEAN의 FTA 체결은 어떻게 가능했는가? 이와 유사한 질문들은 무수히 이어질 수 있다.

시기별 편차에 대해서도 마찬가지이다. 과거에 비해 상당한 진전을 보이고 있는 최근 동아시아에서의 제도적 발전을 이념이나 문화/정서적 변수의 변화에서 그 원인을 찾아 설명할 수 있겠는가 하는 것도 이에 속하는 문제이다. 예컨대 1990년대 초에 비해 2000년대 초의 동아시아 국가들 간의 특성은 무엇이, 어떻게, 가까워졌다는 것인가? 이념이나 종교 혹은 공동체 의식 등의 문화/정서 변수가 그 정도의 단기간에도 변화할 수 있다는 얘기인가? 혹은 1990년대 말 동아시아의 경제위기 이후 역내 국가들 사이에 운명공동체라는 인식이 증가했고, 그것이 지역협력의 제도화 움직임으로 전환된 것이라고 풀이하기도 한다. 물론 그 당시 동아시아 사회에서 위기의식이 공유되었고 공동대처의 필요성이 제기되었음을 부정할 수 없다. 그러나 그것이 이념, 종교, 가치체계 등에서 내재되어 있는 뿌리 깊은 이질성 모두를 한꺼번에 극복할 정도의 엄청난 동질성을 단번에 제공한 사건이었는지에 대해서는 긍정하기 어렵다. 이념이나 문화/정서 변수들의 상대적 영향력이 쉽게 바뀌는 것들은 아닐 것이기 때문이다.

¹²¹ - 최영중, “지역통합의 비교론적 연구: 유럽·미주·동아시아를 중심으로,” 『평화연구』 통권 9호 (고려대 평화연구소, 2000), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI

다. 국내 정치변수의 중요성과 ‘자유주의적 정부간주의’¹²²

지역주의 혹은 지역경제통합에 대한 기존의 문헌들을 체계적으로 정리 평가한 맨스필드(Mansfield)와 밀너(Milner)에 의하면 지역주의에 대한 설명은 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 하나는 국내요인을, 다른 하나는 국제체제적 요인을 강조하는 것들이다.¹²³ 그런데, 상기한 대로, 기존 비교지역통합연구의 대부분은 국제체제적 변수들을 중심으로 하여 이루어져왔다. 간혹 체제 외적인 요인들이 강조된다 할지라도 그것들은 대부분 문화/정서 변수들이었지 국내정치적 변수는 드물었다. 경제통합의 제도화 문제는 결국 관련국들의 정치문제가 아닐 수 없음에도 불구하고 국내정치적 변수들에 대한 연구는 거의 미개척의 영역으로 남아있는 것이다. 여기에서는 국내정치변수를 중심으로 설명이 이루어질 경우 어떠한 장점들이 있는지를 살펴봄으로써 국내정치적 접근방법의 필요성을 강조하고자 한다. 그러나 국내정치적 접근방법만으로는 경제통합의 제도화 과정 전체를 설명할 수 없다는 한계가 있다. 결국 자유주의적 정부간주의의 설명 틀을 선택할 때만이 국내변수와 국제변수 모두를 아우를 수 있는 체계적 설명이 가능하다는 결론이 가능해진다.

(1) 국내 정치변수의 중요성과 한계

앞에서 우리는 경제통합의 제도화를 논하면서 체제 변수나 이념 및 문화/정서 변수만을 강조할 경우 제도화 수준의 지역별 혹은 시기별

¹²² - 자유주의적 정부간주의의 설명력과 한계에 대한 본 항의 기본 논의는 최태욱, “지역주의의 제도화에 끼치는 국내정치변수의 영향력: 동아시아 중심의 이론적 고찰,”을 인용한 것임.

¹²³ - Edward Mansfield and Helen Milner, “The New Wave of Regionalism,” pp. 602~615.

편차에 대한 충분한 설명이 어렵다는 점을 살펴보았다. 다양한 지역경제통합 사례들을 단순화시킨 소수의 추상적 변수만을 가지고 모두 설명하려는 것은 애초부터 무리한 시도로 보인다. 어쩌면 경제통합의 제도화라는 것은 각각의 경우가 모두 독특한 것들로서 전체를 일반화하기란 매우 어려운 일이며, 따라서 모든 사례는 하나하나가 개별적으로 고찰되고 분석되어야 할 성질의 것들인지도 모른다. 그렇다면 우리의 눈높이는 각 사례에 관련된 개별국가들의 현실적인 국내수준으로 낮춰져야 된다. 국가별로 존재하는 독특한 내부변수들을 들여다 볼 필요가 있다는 것이다. 예컨대, 실령 체제적 혹은 이념이나 문화적 조건이 유리(혹은 불리)한 상황일지라도, 특정국가의 국내정치적 사정이 지역통합으로의 제도적 접근에 긍정적(혹은 부정적)이라면, 해당국가가 지역경제통합의 제도화를 위하여 노력할 가능성은 낮다(혹은 높다)하겠다. 즉, 각 국가의 경제통합에 대한 선호도는 국내정치적 변수에 의하여 상당 부분 결정된다는 것이다.

이에 우리는 국내정치적 변수에 눈을 돌릴 필요가 있다. 국내정치변수를 강조하는 연구들의 기본 논리를 간단히 요약하면 다음과 같다. 경제통합의 제도화가 이루어지기 위해서는 관련 국가들의 제도화에 대한 선호가 수렴되어야 하는데, 각국의 국가선호도 혹은 지역경제통합 정책은 궁극적으로 국내정치과정에 의해 결정되기 때문에 경제통합의 제도화 문제는 결국 개별 국가의 국내정치문제에 귀속된다는 것이다. 이러한 논리에 따르면, 국내정치변수에 대한 고찰없이 행해지는 지역주의 혹은 경제통합의 설명은 그것이 어떠한 것일지라도 결국은 불충분한 것이 되고 만다.

국내정치변수가 이 같이 중요한 것이라면, 그 영향력은 대체 어느 정도인가? 이것은 경제통합의 제도화 수준이 결정되는 전체 과정에 있어

I
II
III
IV
V
VI

서 국내정치변수의 영향력이 어느 정도인가 하는 문제이다. 그러나 국내정치변수의 영향력에는 명백한 한계가 있다. 제도화에 대한 관련국들의 개별적 선호도는 각국의 국내정치과정에서 결정된다 할지라도, 제도화의 정도나 내용은 물론 그 성사 여부 자체까지도 포함한 지역경제통합 제도화의 최종 결과는 결국 해당 국가들이 모두 모인 자리에서, 즉 각국의 선호도가 표출된 국제정치의 협상과정에서 내려질 것이기 때문이다. 한 마디로 말하자면, 국내정치변수의 영향력은 치명적이긴 하나 절대적이거나 최종적인 것은 아니라는 것이다.

그렇다면 국내정치변수의 영향력은 국제협상의 이전 단계까지, 즉 개별국가의 국내 선호도 결정과정에만 국한된다는 것인가? 그러한 것만은 아니다. 양면게임(two-level games)의 은유에서 잘 보여주듯이 국내정치적 변수는 국제협상의 과정과 그 결과에도 지대한 영향을 끼친다.¹²⁴ 국제협상에 임하는 정부대표들은 결국 자국의 소위 ‘윈셋(win-set)’의 범주 내에서 행동할 수밖에 없는데, ‘국내적으로 비준이 가능한 선택지의 총합’이라고 정의할 수 있는 이 윈셋이란 국내정치과정에서 결정되어지는 것들이기 때문이다. 국내비준을 얻지 못한 국제협상이란 실질적으로 무의미한 것이므로 국제협상의 내용이 윈셋의 범위 바깥에서 논의되는 일은 없을 것이며, 따라서 협상의 최종결과도 국내정치과정이 결정한 윈셋의 범위 내에서 내려진다는 것이다. 그렇다면 결국 국내정치변수의 영향력이란 국내는 물론 국제정치에서 일어나는 지역주의의 제도화 과정 전반에 걸쳐 그 마지막 결과에까지 미치는 것이 된다. 단지 그 영향력이 유일하다거나 절대적인 것은 아니라는 것이다.

¹²⁴ - Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988).



국내정치변수의 영향력에 대해 보다 체계적인 평가와 분석을 위해서는 일정한 모델이나 분석틀의 마련이 선행되어야 할 것이다. 이하에서는 이와 깊이 관련된 일반이론 두 가지를 비교해보고, 그 중의 어느 것이 우리의 필요에 부응하는 보다 적절한 분석틀을 찾아낼 수 있는지를 살펴보도록 한다.

국내정치변수를 중심으로 하여 대외경제정책이나 국제경제현상 혹은 그와 관련된 국제정치문제 등을 설명하려는 시도는 주로 국제정치경제학자들에 의해 주도되었다. 그런데 최근에는 전통적인 국제정치학자들도 상당수가 이에 가세하고 있다. 국제정치경제학자들은 주로 ‘국내정치적 접근방법(domestic political approach)’을 사용한다. 이 경우 그들에게 있어서의 대외경제정책은 공공정책과 크게 다를 바가 없으며, 국제정치란 사실상 국내정치의 연장일 뿐이다. 그러나 국제정치학자들은 국내정치변수의 중요성을 인정할 경우에도 국제정치만의 최소한의 독자영역은 고수하게 된다. 이러한 국제정치학자들을 만족시킬 수 있는 이론들은 국제정치학의 자유주의에 그 뿌리를 두게 된다. 그 중에서도 모라프치크(Moravcsik)의 ‘자유주의적 정부간주의(liberal intergovernmentalism)’는 대표적이다.¹²⁵ 지역경제통합에 대한 문제에서도 마찬가지이다. 국내정치변수의 영향력을 인정한다고 할 때 이 문제에 적용 가능한 분석틀은 국내정치적 접근방법이나 자유주의적 정부간주의에서 찾을 수 있다. 그런데 둘 중 어느 쪽에서 경제통합의 논의를 위한 보다 적실성 높은 분석틀의 도출이 가능할 것인가?

¹²⁵ - Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” in B. Bulmer and A. Scott (eds.), *Economic and Political Integration in Europe* (London: Blackwell Publishers, 1994); Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (1997).

(2) 국제정치경제학의 국내정치적 접근방법

국내정치적 접근방법에서 중요시하는 독립변수는 (국내)행위자와 (국내)제도이다.¹²⁶ 모든 게임의 결과가 그렇듯이, 정책게임도 그 결과는 결국 플레이어와 규칙에 의해 결정된다고 보기 때문이다. 플레이어들은 승리를 위해 최선을 다할 것이지만, 게임의 결과는 반드시 플레이어들의 체력이나 정신력 혹은 팀의 단결력만으로 결정되는 것이 아니라, 그들의 플레이를 규율하는 게임 룰에 의해서도 상당 부분 결정되어지기 때문이다. 아무리 기량이 뛰어난 선수라 할지라도 자신에게 불리한 규정 하에서는 자기 능력 발휘가 제한될 수밖에 없다는 단순한 사실은 제도의 중요성을 말해주는 것이다. 결국 행위자와 제도 변수는 동일하게 중요하며, 이러한 관점은 국내정치적 접근방법의 핵심 전통으로 굳어져있다.

국내정치적 접근방법에 의하여 지역경제통합의 제도화 문제를 설명할 경우 가장 기본적인 관심은 관련국들 내부에서 경제통합의 제도화를 지지하는 (정치권 내외의) 행위자들은 누구이며 그들의 국내정치적 영향력은 어느 정도인가에 모아진다.¹²⁷ 만약 그들이 자신들의 국내정치

¹²⁶ - 국내정치적 접근방법 일반에 대한 보다 상세한 설명은 졸고, “대의통상정책의 국제정치와 국내정치: 한-일 FTA를 중심으로,” 『한국정치학회보』 35집 3호 (2001) 참조.

¹²⁷ - 이 같은 방법으로 지역주의의 발전 양상을 설명한 연구물에는 Wayne Sandholtz, and John Zysman, “1992: Recasting the European Bargain,” *World Politics*, Vol. 42, No. 1 (1989); Jeffrey Frieden, “Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance,” *International Organization*, Vol. 45, No. 4 (1991); Gene Grossman, and Elhanan Helpman, “The Politics of Free-Trade Agreements,” *American Economic Review*, Vol. 85 (1995); Helen Milner, “Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs,” in Edward Mansfield, and Helen Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997); James Caporaso, “Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating our Future,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1 (1998) 등이 있다.



과정에서, 즉 정책결정을 둘러싼 라이벌 세력들과의 경쟁과정에서 소위 ‘승자연합(winning coalition)’을 구축할 수 있다면 그 나라의 대외경제 정책은 지역경제통합의 발전을 지지하는 방향으로 만들어져갈 것이며, 그러한 나라들 간에 이루어지는 경제통합의 제도화는 수월하게 진전될 것이다. 요컨대, 친(親)경제통합 집단의 정치력이 지배적인 곳에서는 경제통합의 제도화가 쉽게 발달할 수 있다는 것이다.

그런데 친경제통합 집단의 정치력 정도는 상기한 대로 그 집단의 구성원들인 행위자들만의 특성에 의해서가 아니라 그들의 활동을 규제하고 있는 정치제도들의 특성에 의해서도 결정되어진다. 가령 각기 다른 나라에서 활동하는 같은 정도의 규모와 조직력을 가진 두 개의 이익집단들이 각각의 정부에 대하여 동일한 정책선호를 같은 강도로 표출한다고 했을 때, 그들이 얻을 수 있는 정책적 혜택은 그들이 위치하고 있는 나라의 정치제도가 어떠한 것이냐에 따라 달라질 수 있다. 다시 말해, 동일한 특성을 가진 행위자들일지라도 제도변수가 다를 경우 그들의 정치력에는 차이가 나타나게 된다는 것이다. 예컨대, 한국과 일본의 재계가 발휘할 수 있는 정치적 영향력은 서로 다를 것인데, 그것은 양국 재계의 사회경제적 위치와 비중 혹은 행위자적 특성이 크게 다른 까닭은 아닐 것이며, 상당부분 정치제도상의 차이에 기인할 것이다. 한국과 중국의 대기업집단들이 갖는 정치력 차이의 제도적 원인에 대해서조차 더 말할 나위도 없다. 만약 한·중·일 3국의 대기업집단들이 공히 동북아 FTA의 체결을 선호한다 할지라도, 그리고 그들의 국내정치상의 이익집단적 특성이 유사하다고 할지라도, 지역주의와 관련된 그들의 정책적 요구가 각국 정부에 의해서 동일한 정도로 수용될 가능성은 희박할 것이다. 그들의 요구가 집약되고, 그것의 정치적 가치가 매겨지며, 그 후 정책결정과정에서 전달되기까지의 전 과정을 규정하는 각국의 정치제도

I
II
III
IV
V
VI

가 다르기 때문이다.

이러한 관점에서 본다면, 동아시아의 경제통합 제도화 정도에 대해서는 다음과 같은 일차적 해석이 가능하다. 즉 과거의 미진했던 제도화는 관련국들의 국내정치에서 차지하는 친경제통합 집단의 정치적 위치가 상대 집단에 비해 열등했기 때문이며, 최근의 발전적 변화는 그들의 정치력이 부상했기 때문이라는 것이다. 그렇다면 그러한 국내정치적 변화가 일어나게 된 원인은 무엇인가. 이 문제를 풀어감에 있어서 국내정치적 접근방법에서 지목하는 가장 중요한 변수는 당연히 국내 이익집단들과 제도에 관한 것들이다. 예컨대, 친경제통합 집단의 규모나 조직력이 강화되거나, 혹은 그들의 정책선호도가 급상승되었을 경우를 생각해 볼 수 있다. 또는 친경제통합 집단과 그 구성원 자체에는 큰 변화가 없을 지라도, 그들의 행위를 규율하는 정치제도가 친경제통합 집단에게 유리한 방향으로 변했을 수도 있다. 혹은 이익집단과 제도 변수 모두가 동시에 변했을 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 어느 경우든 간에 이러한 국내정치변수들의 변화로 인하여 친경제통합 집단의 정치적 영향력은 증대되었을 것이고, 그것이 중국에 상대 집단의 영향력에 맞서거나 능가할 정도가 되었을 때, 상기한 국내정치적 변화가 일어난다는 것이다.

한국, 중국, 일본 등 동북아국가들은 동남아국가들에 비해 동아시아의 제도적 통합에 더 소극적이거나 미온적이었던 것이 사실이다. 최근 10년간 동아시아의 변화가 의미가 있다는 것은, 주로 이들 동북아국가들의 변화와 관련해서이다. 따라서 국내정치적 접근방법은 이 세 국가들의 변화를 잘 설명해낼 수 있을 것이다. 각국에 고유한 국내정치변수들을 중심으로 상기한 방법대로의 개별적 설명이 가능하기 때문이다. 그런데 여기서 한 가지 의문이 생긴다. 국내정치적 접근방법이 동북아국가들의 개별적 변화를 제대로 설명해낸다면, 그것이 바로 동아시아 경제통합의

제도화를 잘 설명해주는 것이라고 여겨도 무방하겠는가? 라는 점이다. 예컨대 일본의 변화는 세계화와 지역주의의 급속한 병행 발전, 동아시아 시장의 급부상, 동아시아 외환위기의 발생, 일본경제의 장기불황, 일본의 정치개혁 등과 같은 국내외적 조건의 변화들이 일본의 국내정치과정 에 영향을 끼쳐 과거 국제화 혹은 지역주의의 발전에 반대(혹은 지지)를 표명하던 소위 국내주의 집단(혹은 국제주의 집단)의 정치력을 약화(혹은 강화)시킨 까닭 때문인 것으로 설명될 수 있다.¹²⁸ 한국이나 중국의 변화도 이와 유사한 방법으로 설명이 가능할 것이다. 그런데 이것들만으로 동아시아의 경제통합 진전 현상을 충분히 설명한 것이라고 말하기는 어렵다. 일본이나 중국 또는 한국 등 개별국가의 정책변화 그 자체에서 동아시아 경제통합의 제도화 수준을 바로 가늠할 수는 없는 일이기 때문이다. 경제통합의 제도화 수준은 각국의 선호와 정책 등이 우선 정해지고, 그 이후 다른 차원의 과정에서 벌어지는 관련국들 간의 협상과 타협에 의해 최종적으로 결정된다. 다시 말해서, 그것은 상당 부분 국제협상 혹은 국제정치의 문제로서 파악될 일이라는 것이다. 그런데 어떻게 개별국의 국내정치변수만으로 그 모든 과정을 설명할 수 있겠는가?

이것은 결국 위에서 언급했던 ‘국내정치변수가 갖는 영향력의 한계’ 문제로 귀결된다. 경제통합의 제도화 수준은 국내정치변수만으로 결정되는 것이 아니므로 그것의 정확한 분석을 위해서는 국내는 물론 국제정치변수까지도 동등하게 다루어야 할 것인 바, 국내정치적 접근방법만으로는 이것이 충분히 이루어지지 않는다는 것이다. 그렇다면 우리가

¹²⁸ 일본이 한-일 FTA를 포함하여 동아시아 지역주의 정책들을 수용하게 된 배경 설명과 원인 분석에 대해서는 김호섭, “아시아 경제위기 이후의 일본의 지역주의: 한일 자유무역협정 논의의 전개를 중심으로,” 『한국정치학회보』 35집 1호 (한국정치학회, 2001); 이숙중, “한일자유무역협정의 정치경제: 통상전략변화와 산업구조조정,” 이숙중 편, 『전환기의 한일관계』 (성남: 세종연구소, 2002) 등을 참조.

필요로 하는 분석틀의 모색은 국내정치적 접근방법의 테두리 내에서만 수행할 일은 아닐 것이다.

그렇지만, 앞에서 살펴 본대로 국내정치적 접근방법에는 국제체제나 이념 혹은 문화/정서 변수만에 의한 설명의 한계를 보완해주는 장점이 있다. 경제통합의 제도화에 대하여 다른 변수들은 갖추지 못한 나름대로의 설명력이 존재한다. 그러나 그 자체만으로는 결국 부분적인 설명력에 불과할 뿐, 우리의 요구를 충족시킬 정도는 아닌 것이다. 따라서 우리는 모두의 영향력을 있는 그대로 담아낼 수 있는 보다 포괄적인 분석틀이 필요하다. 아래에서는 그러한 분석틀이 자유주의적 정부간주의로부터 도출 가능한 것임을 보여준다.

(3) 국제정치학의 자유주의적 정부간주의

자유주의적 정부간주의의 장점은 국내정치적 접근방법에서 강조하는 국내정치영역은 물론 그 이후의 국제협상과정까지도 모두 분석의 대상으로 삼고 있다는 점이다. 국제정치학의 자유주의 이론을 체계화한 모라프치크(Moravcsik)에 따르면, 지역경제통합의 제도화는 세 단계를 거쳐 완성된다.¹²⁹ 제1단계는 지역주의와 관련된 각 국가의 선호도 혹은 대외 경제정책의 형성과정이다. 이 단계에는 앞에서 살펴 본 국내정치적 접근방법이 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 다시 말해서 국내의 정치경제 행위자들과 그들 간의 정책경쟁 행위를 규율하는 정치제도 변수에 의하여 개별 국가의 경제통합에 대한 선호가 결정된다는 것이다. 그렇다면 국가의 선호는 다름 아닌 국내정치과정에서 승자연합의 선호라고 할 수 있다. 이러한 국가선호의 결정과정 이후 그 다음 단계의 과정이 체제수

¹²⁹ - Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

준에서 시작되는데 여기서부터의 분석이 국내정치적 접근방법과 구별된다.

제2단계는 각국 정부가 벌이는 국제협상의 과정이다. 각 정부는 자국내 승자연합이 선호하는 바를 국가정책이란 이름으로 내세워 국제협상의 내용이 그들이 원하는 정책내용과 유사해질 수 있도록 노력한다.¹³⁰ 말하자면 정부는 자국 내에서 지배적 위치를 차지하는 사회세력과 연대를 맺어 그들의 대리인 역할을 하는 것이다. 이 과정에서 각 정부 대표의 국제협상능력이 중요하다는 점은 당연하다. 따라서 여기서는 개별국가의 상대적 힘이나 국제기구의 역할 등과 같은 국제정치변수들의 영향력이 작동된다. 그렇다고 이 단계가 국내정치변수의 영향력에서 벗어난 상태에 있다는 것은 아니다. 상기한대로, 국제협상의 결과는 결국 참여국들의 윈셋 범위 내에서, 즉 국내 비준을 받을 수 있는 범위 내에서 결정될 것이기 때문이다.

마지막인 제3단계는 국제적 합의가 끝나고 국내적 비준이 떨어진 국제협상의 결과를 국제제도를 통하여 체제 안에 ‘잠가놓는(lock in)’ 과정이다. 신자유주의 제도론자들이 주장하는 제도화의 안정화 효과가 극대화된 상황을 연상하면 될 것이다.

이제 이러한 자유주의적 시각에서 동아시아의 경제통합을 바라볼 때, 과거 제도적 발전이 지체되었던 것은 우선 제1단계에 문제가 있었던 것으로 파악된다. 즉 각국에서, 특히 동북아 3국에서 경제통합을 선호하는 국내세력들의 정치적 영향력이 충분히 강력하지 못했다는 것이다. 이들 국가들은 제2단계에 진입할 시도조차 못했던 것이 불과 10년 전까

¹³⁰ - 결국 국익이란 국내정치과정에서의 승자연합이 원하는 바를 이루는 것으로 정의된다는 것인데, 바로 이것이 자유주의가 현실주의나 신자유주의 제도론과 구별되는 점이다. 주지하다시피, 후자의 두 이론에서는 국익이란 체제변수에 의하여 외생적으로 결정되는 (국가별 편차가 존재하지 않는) 고정적이고 동질적인 개념인 것이다.



지의 현실이었다. 그렇다면 그 이후 동아시아지역에서 나타난 경제통합의 발전 조짐은 친경제통합 세력들의 부상 때문인 것으로 해석할 수 있다. 상기한대로, 일본과 싱가포르의 FTA가 체결되었고, 한·중·일 3국이 각각 ASEAN과 FTA를 체결하였으며, 한·일 FTA와 한·중 FTA, 그리고 더 나아가 한·중·일 FTA와 동아시아 FTA가 논의되고 있는 현실이다. 그러나 이 같은 발전에도 불구하고 동북아 각국에서 과연 친경제통합 집단들이 완전한 승자연합을 구축하였는지는 확실하지 않다. 한·일 FTA의 사례에서 알 수 있듯이, 동아시아의 제도적 통합은 많은 경우 제2단계에서 심한 어려움을 겪고 있는데, 그것은 대부분 제도화에 대한 참여국들의 국내 지지가 아직 확고하지 못한 까닭인 것으로 보인다.

동아시아에서의 제2단계로의 진전은 제1단계에서의 마무리 정도뿐만 아니라 관련국들의 국제협상력에 의해서도 그 모습이 결정될 것이다. 여기서는 이제 관련국들 간의 경제력 등 국력의 격차 수준, 지역 패권국가나 주도국가의 부상 여부, 미국의 반대 정도 등과 같은 국제체제 변수, 그리고 역내국가들 간의 동질성이나 공동체 의식 등과 같은 이념 및 문화/정서 변수들의 영향력도 고려해야 한다. 모두가 협상능력과 그 효과에 영향을 미치는 것들이기 때문이다. 그러나 여기서도 국내정치변수의 영향력은 여전히 중요하다. 가령 특정 국가의 대외경제정책이 높은 수준의 제도적 통합을 달성코자 하는 강력한 국내정치적 압력에 의해 형성된 경우라면 국제협상에 나서는 해당국가의 정부는 높은 수준의 제도화가 합의될 수 있도록 최대의 노력을 기울일 것이다. 국내정치변수에 의하여 국제협상의 목표만이 아니라 그에 임하는 자세, 즉 협상력의 동원 및 발휘 수준 등도 결정된다는 것이다. 이 때 기울이는 노력에는 자국 및 상대국가의 윈셋 범위를 넓히기 위한 다양한 전략의 수행이 포함되기

마련이다. 그런데 윈셋 확장을 위한 이러한 전략들의 구사는 결국 국내 정치변수의 조절을 피하는 것이니 만큼, 이를 통해 국제협상력이 증대되고 그에 따라 제2단계의 진전이 원하는 모습으로 이루어진다면, 이 또한 국내정치적 변수의 영향력에 의한 것이라 할 것이다.

이렇게 본다면 제2단계의 결과는 각국 정부의 노력 여하에 따라 상당히 달라질 수 있다는 것이 된다. 비록 주어진 체제변수나 이념 및 문화/정서변수 등은 제도화의 발전에 불리한 것들일지라도 참여국 정부들이 국내정치적 동인에 의해 강력한 의지를 갖고 최대한의 국제협상력을 효과적으로 발휘해준다면 지역경제통합의 제도화는 순조롭게 진행될 수도 있다는 것이다. 이 같은 관점에서 볼 때, 체제나 문화 혹은 이념 결정론에 근거한 패배주의적 사고는 극복 가능한 자승자박의 굴레에 불과할 뿐이다. 이것은 제3단계의 경우에서도 마찬가지이다. 정치력은 최종결과까지도 같은 논리에 따라 발휘될 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 재차 강조하지만, 정부가 이 정도의 의지와 능력을 확보하고 발휘하기 위해서는 무엇보다 제1단계로부터의 충분한 지지 획득이 선행되어야 한다. 각국 정부에 의한 국제협상력의 발휘는 결국 국내정치에 기반하여 이루어질 것이기 때문이다.

라. 남북한 경제통합에의 시사점

남북한 간의 경제통합은 경제력 격차가 엄청나고 정치경제 체제 및 이념 등이 판이하게 다른 두 이질적인 국가 간의 경제통합 사례에 해당한다. 기존의 비교지역경제통합론에 의하면 당연히 경제통합의 제도화 가능성이 극히 낮은 경우로 분류된다. 그러나 지금까지 살펴본 자유주의적 정부간주의에 의하면 결론은 충분히 다르게 나올 수 있다.

자유주의적 정부간주의를 이론 틀로 삼아 경제통합의 제도화 문제를

분석할 때 일차적 독립변수는 관련국들의 국내정치를 지배하는 승자연합의 특성이다. 즉 각국의 승자연합이 누구에 의해 구성되고, 어느 정도의 지배력을 확보하는가에 따라 경제통합의 제도화 수준이 결정된다는 것이다. 예를 들어, 제도적 경제통합을 지지하는 국내 집단들의 정치적 영향력이 강하면 강할수록, 그 나라에서의 제1단계 작업은 보다 더 친 경제통합적인 정책 채택으로 마무리 될 것이고, 그 정부는 경제통합의 제도화를 합의하고 공고히 하기 위해 벌어지는 국제협상 단계의 행위에서도 보다 더 적극적이고 주도면밀한 모습을 보이게 될 것이다. 만약 관련 국가들의 국내정치가 모두 이와 비슷한 상황으로 발전해간다면 그 나라들 간의 제도적 통합이 용이해질 것임은 당연한 일이다. 이것은 관련 국가들의 지배세력들 간에 경제통합에 대한 일종의 선호 수렴 현상이 발생한 결과라 할 것이다.

이렇듯 국내정치변수가 정부의 추진력과 협상능력에 영향을 끼침으로써 결국 최종결과인 경제통합의 제도화 정도를 결정한다고 할 때 여기서 강조하고 싶은 최우선 함의는 위에서 잠깐 언급했던 결정론으로부터의 해방이다. 경제통합의 제도화 수준은 체제변수나 이념 혹은 문화 변수 등에 의해 외생적으로 결정되어지는 것이 아니라, 국내정치의 변화에 따라 그리고 국제협상에 나선 해당정부의 의지와 능력의 발휘정도에 따라 얼마든지 증감될 수 있다는 것이다. 예를 들어 사회주의 혹은 권위주의 국가에 개혁개방 지향의 강력한 리더십이 출현한 경우를 상정해보자. 리더십은 경제 개발이나 발전을 국가제일목표로 설정하고 그것을 위해 과거의 고립적 국내주의적 태도에서 벗어나 적극적인 국제주의 혹은 지역주의적 정책을 채택할 수 있을 것이다. 더구나 그 권위주의 정부가 국제협상력도 상당할 경우 체제나 이념 및 문화변수들은 일정함에도 불구하고 해당 지역의 경제통합이나 지역주의 발전 가능성은 증가

하게 될 것이다. 민주주의 국가들의 경우에도 세계화의 진전으로 인한 교역부문의 증대, 혹은 ‘수확체증(increasing returns to scale)’적 산업의 정치경제적 영향력의 확대 등으로 인해 경제통합이나 지역주의에 대한 사회적 선호도가 상승할 경우 비슷한 상황이 전개될 수 있다.¹³¹ 요컨대, 경제통합의 제도화는 변화무쌍한 정치의 영역이라는 것이다.

그렇다면 남북한의 제도적 경제통합은 체제 혹은 이념 및 문화 결정론 등으로부터 벗어나서 국내정치변수를 중심으로 살펴봐야 할 문제라고 할 수 있다. 이는 앞에서 중심적인 사례로 다루었던 동아시아의 경제통합 문제 역시 마찬가지이다. 국내정치변수의 역동성 등을 고려할 때 동아시아와 남북한의 경제통합이 상당 수준의 제도화를 달성할 가능성은 충분히 열려있다는 것이다. 그것은 결국 정치적 산물에 불과하며, 정치적 결정은 이익에 합당하면 언제든지 내려질 수 있는 것이기 때문이다. 한마디로, 남북한 경제통합의 관건은 남북한 당국의 의지와 수행 능력에 달려있는 것이다. 여타 변수가 아무리 불리할지라도 남한과 북한 내부의 정치적 동력이 강력하다면 경제통합은 얼마든지 가능하다.

4. 종합적인 이론 틀의 모색

가. 기본 접근 방식

남북 경제관계의 대안 모색을 위해서 검토된 경제통합이론, 체제전환

¹³¹ - 국제화에 따른 교역부문의 증가현상과 그 정치효과, 그리고 수확체증적 산업의 친 지역주의 선호에 관한 설명은 Helen Milner, “Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs”; Jeffrey Frieden, and Ronald Rogowski, “The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview,” in Helen Milner, and Robert Keohane (eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)를 각각 참조.

I
II
III
IV
V
VI

이론, 그리고 개발협력이론은 각기 출생의 이유와 관심 영역에서 상당한 차이를 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 이 이론들을 종합하여 하나의 틀로 묶어보고자 하는 이유는 각 이론들이 가지고 있는 고유의 장점들이 적지 않기 때문이다.

경제통합이론은 경제통합을 포함해서 정치적, 사회적 통합을 염두에 두고 발전된 이론으로써 유럽통합이 진전되는 과정에서 발전되어 왔으며, 유럽통합이 지지부진할 때에는 유럽통합을 촉진하기 위한 비전 제시의 역할도 하였다. 최근에는 중동부 유럽 국가들을 유럽연합에 편입시키는 과정에서 기존의 EU 국가들이 이 체제전환국들의 개혁정책을 촉진시키는 정책을 추진하였다는 사실도 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 따라서 남북한 경제가 장기적으로 통합을 지향하고 있는 현실을 고려할 때, 경제통합이론은 우리에게 장기적인 방향성과 함께 중장기적 추진 과제들을 제시해 줄 것으로 기대된다.

체제전환이론은 동구 및 구소련의 몰락으로 대표되는 사회주의권의 붕괴와 연이은 자본주의 세계경제체제로의 편입과정에서 요구되는 사회주의 경제체제의 자본주의 경제체제로의 전환에 대해서 초기에는 처방적 성격의 이론들이 주로 제시되었다. 이후 중동부 유럽 국가들이 유럽연합에 편입되는 과정이 급진전되면서 체제전환의 성과에 대한 평가와 실적 차이의 원인 등을 규명하려는 노력이 확대되었다. 최근에는 체제전환 국가들이 직면하고 있는 현실적인 과제, 예를 들면, 사유화와 대규모 국영기업의 민영화 및 제도 개혁 등이 주요 연구 대상으로 부상하고 있다. 현재 북한경제의 개혁 작업은 매우 더디게 진행되고 있으나 결국에는 어떤 방식이든지 본격적인 체제전환 작업이 불가피할 것이라는 점에서 체제전환이론의 유용성이 있다. 특히 현재 북한경제체제가 시장경제로의 이행을 추진하지 않을 경우 남북간 경제관계의 발전은 매우 제한적일

수박에 없다는 사실에 비추어 볼 때 체제전환이론이 북한경제에 어떤 방식으로 적용될 것인지에 대한 관심이 클 수밖에 없는 것이다.

개발협력이론은 지구상에서 선진국 및 부유한 국가들과 이들의 모임에 의해서 빈곤국가에 대한 원조를 실시하면서 발전하였으며, 초기에는 공여국의 정치적인 동기를 실현하기 위한 원조 형태가 주를 이루었다. 이후 원조 수혜국들의 반발과 원조공여기관을 중심으로 과거 형태의 원조에 대한 반성을 바탕으로 빈곤문제의 실질적인 축소나 보다 효율적이고 구체적인 지원협력 방안의 모색 등에 초점을 맞추는 방향으로 개발협력이론이 발전하였다. 개발협력이론을 남북관계에 적용하기 위해서는 개발협력이론이 가지고 있는 양면성에 주목해야 한다. 하나는, 다소 긍정적인 측면으로, 우리의 적극적인 의지가 구체적인 지원·협력사업을 통해서 남북 경제관계에 반영된다는 사실이다. 다른 하나는, 상대적으로 회의적인 측면이라고 할 수 있는 것으로, 개발협력이론이 강조하고 있는 수원국의 의지와 역할이 전제되어야 한다는 사실이다. 결국 남북 간의 경제관계 발전을 통해서 북한경제체제를 개선해 나가려는 북한당국의 의지가 핵심적인 변수가 된다는 점이다.

종합적으로, 남북 사이의 경제관계를 지속적으로 발전시켜 나감으로써 장기적으로 경제통합을 통한 경제공동체를 형성해 나간다는 비전을 실현하기 위한 방법을 이 3가지 이론의 역할 분담이라는 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다. 먼저, 경제통합이론은 중기적인 정책 목표로서의 방향성을 제시해 주는데 도움을 줄 것이다. 다음으로 체제전환이론은 우리의 대북경제협력정책이 핵심적으로 추구해야 할 과제가 무엇인지를 살펴보는 데 유용할 것이며, 개발협력이론은 우리가 사용할 수 있는 정책수단의 영역과 함께 추진방식에 대한 시사점을 제공해 줄 것으로 기대된다.

I
II
III
IV
V
VI

나. 동태적 접근

본 연구에서 이 3가지 이론을 하나의 틀로 묶고자 하는 작업은, 주요 목표에 대한 중요성이 시기적으로 다르고 이를 달성하기 위한 정책의 틀로서 차별화된 역할이 가능하다는 점에 주목하고자 한다. 남북 경제관계는 현재 제한적으로 설정되어 있기 때문에, 3가지 이론들이 제시하고 있는 함의들을 남북 경제관계의 발전방향을 모색하는 데 적용하기 위해서는 미래의 상황이라는 시간적인 흐름과 연관지어 사고하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 한편, 3가지 이론들은 장기간에 걸친 시행착오와 진화의 과정을 거쳐서 현재의 명제를 제시하고 있기 때문에, 이러한 이론들을 발전시키는 데 직접적으로 관여하는 학자그룹 간에도 이견이 있는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 3가지 이론들을 남북 경제관계의 발전방향 적용에 대한 모색을 다음과 같은 단계적 차원에서 제시하고자 한다.

첫째, 체제전환이론은 경제개혁의 여건 조성이 주요 과제로 대두되는 초기단계에서 보다 많은 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 체제전환이론은 초기에는 다양한 형태로 제시된 바 있지만, 체제전환의 역사가 10여 년 지난 시점부터는 주로 체제전환국의 경제적 성과를 둘러싼 경제적 분석이 주류를 이루게 되었다는 점을 주목해야 한다는 것이다. 즉, 체제전환이론은 체제전환국들이 여러 가지 경로를 거쳐서 체제전환을 추진하였지만, 결과적으로는 경제성장이라는 경제적 변수를 중심으로 한 설명이 보다 많은 호응을 받게 되었다는 것이다. 따라서 남한과 북한간 경제관계를 발전시키는 데 있어서 체제전환이론은 북한이 시장화 되어야 한다는 점을 강력하게 주장하게 되는 것이다. 사실상 북한경제의 시장화가 없는 상태에서 남북 경제관계의 발전은 매우 더디게 또는 파행적으로 진행될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점에서 체제전환이론



은 북한경제가 시장화를 추진하기 위해서 지금부터 당장 시행해야 할 과제들을 제시하고 있다고 할 수 있다. 보다 구체적인 과제로는, 북한주민들과 경제분야의 관료 및 전문인력들의 의식변화를 통해서 경제개혁 추진을 위한 사회적 분위기의 조성, 경제개혁 확대를 위한 북한 내부의 기획·관리 역량 강화 작업의 지원 그리고 소규모 사유화를 통한 시장화 기반 구축 과정의 지원 등이 강조될 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 개발협력이론은 개발협력을 통한 경제개혁 유도가 주요 목표로 제기될 수 있는 중장기적 과제를 다루는 데 더 많은 역할과 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 개발협력이론의 최근 경향은 수원국의 역량 강화를 중요 명제로 제시하고 있는 바, 이러한 측면에서 북한의 인프라 개발을 포함한 과제들을 추진하는 데 큰 합의를 제공하고 있다. 또한, 개발협력이론은 공여국과 수원국간 관계 설정 및 다양한 행위주체들간 협력 형태를 제시하고 있기 때문에 남북 경제관계 설정의 모습을 다양하게 구상할 수 있도록 하는 역할도 수행할 수 있다. 구체적인 과제로는 북한경제의 개혁작업 촉진을 위한 개발협력 프로젝트의 추진, 북한 자체의 경제개발 추진역량 강화와 북한경제의 개발지원을 위한 국제사회와의 협력체계 구축, 그리고 보다 장기적인 과제로 동북아시아역 또는 동아시아지역 경제공동체 형성을 통한 북한경제의 개혁 유도 등을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 경제통합이론은 정책 수단을 제공하기 보다는 정책의 목표와 방향성을 제시하는 데 보다 많은 정책적 시사점을 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 경제통합이론은 국가에 의해서 설정되어 있는 다양한 무역 및 투자장벽을 제거함으로써 회원국들이 훨씬 더 높은 수준의 경제 발전을 도모할 수 있다는 근본적 사고에 기반한 것이므로, 각국의 지도자들은 경제통합의 이러한 효과가 각국이 분리되어 제각각 행위할 경우

I
II
III
IV
V
VI

보다 더 큰 비전을 가지고 있어야 한다는 점을 주장하고 있다. 또한, 경제통합이론은 각국의 지도자들이 이러한 비전을 국민들과 공유함으로써 통합을 이룩할 수 있다는 점을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 경제통합이론의 측면에서는 경제공동체 형성을 위한 물질, 인적, 제도적 소통구조의 구축이 주요 과제로 부각될 수밖에 없다. 남북 경제관계의 발전 목표로 우리가 지향해야 할 과제로는 상품·노동·자본시장의 단계적인 통합, 도로·항만·물류체계·에너지 등 산업인프라의 통합, 효율적인 분업체계 구축을 포함한 산업구조의 통합 그리고 각종 경제 관련 제도의 통합 등을 들 수 있다.

다. 종합적 이론 틀: 특수성 속에서 보편성을 지향

앞에서 남북 경제관계의 발전방안을 모색하는 이론적 틀로 제시된 3가지 이론은 처방적 성격과 분석적 성격을 동시에 가지고 있다. 이러한 특성을 바탕으로 3대 이론들을 남북 경제관계의 발전이라는 목적에 어떻게 종합적으로 적용할 수 있을 것인지에 대해서 방향을 제시하고자 한다.

국가 간의 관계와 관련된 이러한 이론들의 최적 조합을 모색하는 데 있어 우선적으로 고려해야 하는 것은 정부의 정책결정자를 포함한 행위자들의 이해의 폭과 수준이다. 예를 들면, 개발협력과 관련한 이론들은 초기에는 빈곤국가에 대한 원조라는 차원에서 출발하였기 때문에 많은 정책결정자들은 개발협력의 틀 속에서 사고하기 보다는 여전히 단순한 개도국 차원의 원조로 이해하고 있는 경우도 많다는 것이다. 또한, 경제통합이론의 적용에 있어서도 남한의 정책결정자들은 경제통합이론이 동북아시아 지역의 경제협력을 증진하는 것을 설명하는 유용한 틀이라는 점은 알고 있지만, 이러한 경제통합이론이 다원주의적 민주주의의 국



가들 간의 상호작용이 근간이라는 점은 종종 간과되고 있는 것도 사실이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 상기 3대 이론을 남북 경제관계의 발전에 적용할 경우, 남한과 북한의 정책결정자들이 이해하는 범주 안에서 현실적인 대안을 제시해야 할 필요가 있는 것이다. 다시 말하면, 남한의 정책결정자들은 민주주의적 정치체제와 자본주의적 경제체제 내에서 생활을 해 왔기 때문에 북한의 정책결정자들보다 상대적으로 상기 이론들이 제시하고 있는 함의를 잘 이해하고 있다고 할 수 있다. 그러나 북한의 정책결정자들은 체제전환이론을 단순히 사회주의 체제를 붕괴시키는 자본주의 국가들의 음모라는 차원에서 받아들일 가능성이 높으며, 경제통합이론에 대해서도 북한의 정책결정자들은 경제적으로 부유한 국가의 빈곤한 국가에 대한 착취수단이라는 차원에서 이해할 가능성이 높은 것이다. 따라서 상기 3대 이론을 종합해서 남북 경제관계의 발전 방향을 모색하는 데 활용하기 위해서는 응축된 형태의 함의를 단순화해서 제시하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

현재 남한과 북한간 경제관계는 통일을 지향하는 과정에서 비롯된 잠정적인 형태와 성격으로 규정되어 있기 때문에, 이중성을 보유하고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면은 남한과 북한이 완전한 통일을 이룩하기 전까지는 지속될 것이기 때문에 본 연구에서는 남북 경제관계도 잠정적 관계라는 점에 주목하여 보편적 틀과 특수한 상황에 대한 접근 틀이라는 양대 측면을 고려해서 상기 3대 이론의 적용을 위한 종합적인 틀을 제시하고자 한다.

첫째, 아래의 표가 제시하듯이 개발협력이론을 남북관계에 적용하는 경우에 보편성에 기초한 함의는 국제협력과 남북협력이 병행해서 추진되어야 한다는 점이 강조되어야 할 것이다. 즉, 북한의 경제회생을 위한 남북 경제관계의 발전을 위해서는 남한의 지원이 근간이 되겠지만, 국

I
II
III
IV
V
VI

제협력과 조화를 이루어서 추진해야 한다는 것이다. 동시에 개발협력이론은 수원국의 역량을 강화시켜야 한다는 점을 강조하고 있기 때문에 남북 경제관계를 발전시키기 위해서는 북한이 남한 및 국제사회의 지원을 받아들여 효율적으로 활용할 수 있는 체제를 갖추어야 한다는 점을 제시하고 있는 것이다. 다시 말하면, 개발협력이론은 개발협력 프로그램의 제공시 수원국의 특수성을 주도면밀하게 고려해서 알맞은 원조를 제공해야 한다는 점을 강조하고 있으므로, 남북 경제관계에서도 북한의 수용성이라는 점을 중요하게 고려해야 한다는 것이다.

둘째, 체제전환이론의 가장 중요한 결론은 사회주의 국가들이 시장화를 이룩해야만 경제발전을 도모할 수 있다는 점을 강조하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북 경제관계의 발전을 위해서도 북한경제가 시장화 되어야 하며, 남북경제교류의 기본적 틀은 시장경제의 원리에 따라야 한다는 점이 보편적 함의라 할 수 있을 것이다. 한편, 체제전환이론은 점진적 또는 급진적 접근의 양대 방식을 제시하고 있는 바, 남북 경제관계 발전에 대해서도 북한의 특수성을 고려해서 점진적 방식을 택할 것인지 또는 급진적 방식을 택할 것인지의 문제를 심사숙고해야 한다는 함의를 주고 있다. 즉, 북한의 체제전환을 점진적 또는 급진적으로 추진할 것인지의 문제와 함께, 남북 경제관계의 발전을 점진적 또는 급진적으로 추진할 것인지의 접근방식의 문제를 제시하는 것이다. 다시 말하면, 남북 경제관계의 발전을 급진적으로 도모할 경우에는 대규모 경협 프로젝트를 중심으로 해서 급속하게 남북 경제관계를 확대 및 발전시키는 것을 상정할 수 있는 것이다. 한편, 남북 경제관계를 점진적으로 발전시키는 것을 상정할 경우에는 소규모이면서도 다양한 경협 프로젝트의 단계적 추진과 확산 과정을 거치면서 남북 경제관계를 추진해 나가는 것을 의미할 수 있다.



셋째, 경제통합이론이 남북 경제관계에 보편적으로 주는 함의는 남한과 북한의 경제체제가 수렴되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 남한의 경제체제가 북한의 경제체제를 닮아가는 형태는 전세계가 자본주의 시장화된 현재의 상황을 볼 때 고려하기 어려울 것이며, 남한 경제체제의 문제점을 보완하는 형태의 다소 새로운 틀에 의한 남북 경제관계의 발전적 모습을 제시할 수 있다는 점이다. 한편, 경제통합이론은 각국이 처해 있는 국내정치 상황이 통합의 추진에 있어서 중요한 역할을 한다는 점을 지적하고 있는 바, 남북 경제관계의 발전에 있어서도, 이러한 점은 매우 중요하다. 즉, 남한은 2차대전 이후 독립한 국가들 중에서 유례없이 기적적인 경제성장을 이룩하기도 하였지만, 성공적인 민주화를 달성한 국가이며, 북한은 지구상 유일한 사회주의 체제 고수 국가이면서 1인 지배 및 세습체제에 기반한 정치체제를 보유한 국가라는 점이 고려되어야 한다는 것이다. 따라서 남북 경제관계의 발전에 있어서 남한의 경우에는 진보와 보수간 논쟁을 포함한 국민들의 합의를 도출하는 과정이 매우 중요한 변수로 작용할 것이며, 북한의 경우에는 최고 지도자의 의지가 결정적 변수로 작용한다는 점을 통합이론에서 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 북한 정치체제의 향후 변화와 남한 정치상황의 발전방향은 남북 경제관계 발전에 지대한 영향을 미치리라는 점을 통합이론은 지적하고 있다.

<표 IV-14> 종합적 이론 틀

	보편성 함의	특수성 함의
개발협력이론	국제협력과 남북협력 병행추진	수원국 역량 강화
체제전환이론	북한경제의 시장화 촉진	점진주의 또는 급진주의
경제통합이론	체제수렴 및 통합	남북한 국내정치 상황

결론적으로 요약하자면, 본 장에서는 남북 경제관계의 바람직한 발전 방향을 모색하기 위한 기초작업의 일환으로 개발협력, 체제전환, 경제 통합의 관련 이론을 검토하였다. 그 결과, 각기 이론들이 보유하고 있는 고유의 장점을 종합해서 남북 경제관계의 발전방향 모색에 적용하기 위한 일견 단순하게 보이지만 설득력이 있는 응축된 형태의 틀을 제시하였다. 또한 각 이론들은 장기간에 걸친 국내·국제적 변동 상황 및 사회·경제·정치적 상황들에 의해서 진전된 것이기 때문에 남북 경제관계에 적용하기 위해서는 이론들의 특징을 시간적 흐름에 맞추어 사고하는 것도 필요하다는 점을 제시하였다. 즉, 체제전환이론의 함의는 남북 경제관계의 발전의 초기 단계에서 보다 많이 활용할 필요가 있으며, 개발협력이론은 중장기적 과제 발굴에 활용될 수 있다는 것이다. 또한, 통합이론은 남북 경제관계 발전의 궁극적 목표라 할 수 있는 통일에 대한 비전 제시에 많이 활용될 수 있을 것으로 판단된다.



V

향후 5년 신정부의
남북 경제관계 구축방안



1. 신정부 대북정책의 특징

가. 대북정책의 기본 구상

이명박 대통령은 후보자 시절 4차례에 걸쳐 대북정책 구상을 발표한 바 있다.

- ‘한국외교의 7대 과제와 원칙: MB 독트린’(2007.2.6)
- ‘MB 남북관계 구상: 비핵·개방·3000 구상’(2007.6.14)
- ‘신한반도 구상’(2007.9.10)
- 재향군인회 연설(2007.11.8)

2007년 2월 6일, 서울 외신기자클럽에서 ‘한국외교의 창조적 재건과 비전’이라는 주제로 기조연설을 했으며, 여기에서 제시한 한국외교 7대 과제의 첫째 과제로 전략적인 ‘대북 개방정책’을 추진하겠다고 강조하였다. 이 자리에서 “원칙은 없고 일방적이기만 한 대북 유화정책에서 벗어나 북한의 실질적인 변화를 유도하는 전략적인 ‘대북 개방정책’이 요구”된다고 강조하면서, 북한의 완전한 핵 폐기를 전제로 “북한이 ‘자발적 개방’으로 나아가도록 협조할” 것임을 표명하였다. 또한 “우리의 대북정책은 북한주민들의 의식주 문제를 해결하고 나아가 그들의 인간적 존엄성을 지키며 살 수 있게 하는데 맞춰져야”한다고 강조하면서, 북한이 핵을 포기하고 개방을 선택하면 국제사회와 협력하여 향후 10년 안에 북한경제를 3,000달러 수준으로 발전하도록 지원할 것이라고 밝힌바 있다.

2007년 6월 14일, 기자회견에서는 ‘MB 남북관계 구상’을 밝히면서 ‘비핵·개방·3000 구상’을 발표하였는데, 이 자리에서는 먼저 2·13합의 이후 대북정책 방향으로, 한반도 비핵화 최우선 추구, 전략적 접근 배제, 그리고 철저하고 유연한 대북정책을 제시하였으며, ‘비핵·개방·3000 구

I

II

III

IV

V

VI

상'을 실현하기 위한 5대 분야의 중점 프로젝트를 제시하였다. 이와 함께 이산가족 자유왕래를 실현하겠다는 계획을 발표하였다.

한나라당 대선 후보로 지명된 이후인 2007년 9월 10일, 중앙일보 글로벌 J포럼에서 '신한반도 구상'을 발표하였다. 이 자리에서 “'비핵·개방·3000 구상'은 북한의 핵 폐기 대결단을 촉진하는 환경을 조성하는 동시에 남북한 공동번영의 길을 모색하고자 하는 '한반도 평화와 통일 및 공동번영'의 구체적인 프로젝트”라고 설명하였다. 이어, 불능화 조치가 이행되고 본격적인 핵 폐기 단계에 진입하면 '남북경제공동체 실현을 위한 협의체'를 설치하여 '비핵·개방·3000 구상'의 구체화를 위한 사전 협의를 본격화하고, “핵 폐기의 가시적 성과에 따라 가능한 것부터 먼저 실행에 옮기고, 핵 폐기를 완료하고 이것이 검증된 순간부터 나머지 모든 중점 프로젝트들”을 추진할 것임을 천명하였다. 또한 “북한주민들에 대한 인도적 지원 프로젝트는 북핵문제와 상관없이 빠른 시일 내에 실현”할 것이며, “치수사업과 산림녹화를 위한 식수사업”을 조속히 추진하고, “식량난 해소, 의료지원 등을 위한 '인도적 협력 사무소'를 북한에 개설”하는 작업을 추진하겠다는 의지도 밝힌 바 있다.

이와 함께, '비핵·개방·3000 구상'이 이행되는 과정에서 예상되는 대북지원은 “일방적인 지원이 아닌 투자개념의 대북지원이 중심이 되어야”한다고 강조하면서, 이를 위하여 “남북경협의 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등의 내용을 담은 '남북경제공동체 협력협정(Korean Economic Community Cooperation Arrangement: KECCA)'의 체결을 추진할 것이라고 역설하였다.

2007년 11월 8일, 재향군인회 연설에서 차기 정부가 주력해야 할 몇 가지 핵심사항을 제시하면서 기존의 대북정책이 지니고 있는 문제점을 지적하였다.¹³² 이와 함께 '전략적 대북정책'의 일환으로 제시된 '비핵·

개방·3000 구상'은 “원칙없이 북의 요구에 끌려가는 것이 아니라 북한 스스로 전략적 선택을 내릴 수 있도록 하는 것”이라고 강조하였다. “저의 대북정책은, 북한이 나아가야 할 길을 분명하게 보여주되, 개혁·개방을 선택하지 않을 경우 그 열매도 기대할 수 없다는 점을 분명히 강조하는 것”이라는 점을 역설한 것이다.

대통령 당선 이후, 이명박 대통령은 여러 자리에서 대북정책에 대한 견해를 밝혀 왔으나 당선 전과 특별히 달라진 것은 없는 것으로 나타나고 있다. 다만 설득을 통해서 이쪽의 ‘진정성’을 알리고 신뢰를 구축하여 문제를 풀어나가겠다는 견해를 피력함으로써 대북한 접근 방식의 한 면을 시사하였다. “북한으로 하여금 핵을 포기하는 게 체제를 유지하고, 또 북한주민을 위해서도 훨씬 도움이 된다는 것을 설득시킬 생각”이라고 강조하였으며,¹³³ “남북 간에 있어서도 신뢰가 매우 중요하다고 생각합니다.” … “핵을 포기하는 게 정말 북한을 위해서 도움이 된다. 북한 주민들을 위해서도 북한이 핵을 포기하는 것이 훨씬 더 도움이 된다는 걸 설득시킬 필요가 있습니다.”라고 역설한 것이다.¹³⁴

나. 대북정책의 추진 방향과 기본 특징

(1) 대북정책의 추진 방향

2008년 2월 1일, 동아일보, 아사이신문, 월스트리트저널과의 합동 인터뷰에서 대북정책에 대한 구상과 상황 인식을 구체적으로 밝힌 바 있

¹³² -북한의 핵실험 방지에 실패, 원칙 없는 유화적인 햇볕정책으로 우리 사회 내부 갈등의 증폭 및 한미동맹의 이완 현상 초래, 국민 세금의 낭비, 그리고 북한의 인권문제 외면 등을 적시함.

¹³³ - 내·외신 기자회견(2007.12.20).

¹³⁴ - KBS, SBS 신년대담(2008.1.1).

다. 우선 북한 핵문제와 관련, “남북 간의 문제이자 국제문제”이고, “임기 중 북핵이 완전 폐기돼 한반도가 비핵화되는 것을 목표로 삼고 있다”며, 이를 위해 “핵을 포기하는 것이 오히려 체제를 유지하고 경제를 살리는 데 도움이 된다고 김정일 국방위원장을 설득”할 것임을 강조하였다. 또한 지난 정부에서 남북간 합의한 경제협력 사업에 대해서는, ‘북핵의 진전’, ‘사업의 타당성과 경제성’, ‘재정적 부담 능력’, ‘(대형프로젝트의) 국민적 합의’ 등 4대 원칙에 근거하여 추진할 것이며, “우선 할 것, 나중에 할 것, 못할 것을 구분하여 하겠다”는 입장을 표명하기도 하였다.¹³⁵ 특히, “금강산 관광과 개성공단 협력사업은 취임 후에도 계속 유지하겠다”는 입장을 표명하였다. 인도적 지원과 관련해서는, “북한을 인도적으로 지원하지 않을 수 없다”, “가장 이상적인 것은 북한 정권이 아니라 주민에게 직접 지원하는 것”, “북한 주민에게 급한 것은 빵이다. 그러나 먹는 것을 도와주면서 인권문제를 등한시할 수 없다”, “북한의 인권문제를 전략이 아닌 인류의 보편적 가치 차원에서 거론할 것” 등의 발언을 통해서 인도적 지원은 계속하되 북한측에도 할 말은 하겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 한미동맹의 강화와 관련해서는, 한미관계의 ‘복원’을 강조하면서, “통상 미국과의 관계가 나빠지면 북한과 관계가 좋아진다고 생각해 왔지만, 다음 정권은 한미관계, 한일관계가 좋아지면 남북관계가 좋아진다고 생각한다”며, “이것은 근본적인 생각의 전환이다. 북한에도 이를 알리려 한다”고 강조하였다.

관심이 집중된 취임사(2008.2.25)에서는 남북관계의 ‘생산적 발전’을 위해 이념이 아닌 ‘실용의 잣대’를 적용하여 “남북한 주민이 행복하게 살고 통일의 기반을 마련하는” 목표를 달성할 것임을 강조하였다. “비

¹³⁵ - 이어 “(기존 합의를) 전적으로 부정하는 것은 아니다”라고 보충 설명을 하기도 하였다.

핵 개방 3000 구상'에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것입니다”라고 정부의 기본 정책을 강조하면서 (북한의 변화를 전제한) 남북정상 회담 용의를 표명하기도 하였다. 이명박 대통령의 취임사를 요약하면, 신정부는 ‘남북관계의 생산적 발전’을 통해서 ‘남북한 주민들의 삶의 질 개선’과 ‘통일 기반 구축’이라는 목표를 추구할 것이며 이를 위해서 ‘실용주의적인 접근’ 방식을 취할 것임을 표명한 것이라고 할 수 있다.

제17대 대통령인수위가 작성한 백서(2008.3.24)에 따르면, ‘새로운 평화구조 창출’이라는 전략목표 하에서 북핵 폐기의 우선적 해결, ‘비핵·개방·3000 구상’ 추진, 한·미관계의 창조적 발전, 남북간 인도적 문제 해결 등 4대 핵심과제를 제시하고 있다. 최우선적 과제로 제시된 북핵문제는, ‘북핵 불용’ 및 ‘개방 유도’의 원칙에 ‘철저’한 가운데 ‘유연’한 접근방식으로 해결한다는 원칙을 제시하였다. 또한 “새 정부 대북정책의 근간이 될 ‘비핵·개방·3000 구상’은 남북 협의체를 구성하여 북한의 비핵화 진전 상황에 따라 단계별로 주요 과제들을 협의·해결해 나가며, 신고 검증이 완료된 이후 “북한 핵폐기 단계에서는 진전 상황을 보이며” 순차적으로 추진할 것임을 밝히고 있다.

이외에 『비핵·개방·3000 구상의 추진전략과 로드맵』이라는 내부 문건에서는 신정부 대북정책의 정책 방향과 청사진이 제시되어 있어 눈길을 끌고 있다.¹³⁶ 이 문건에 따르면, 이전 정부의 정책과 관련하여, “남북 화해협력이라는 기본정신은 계승하되 문제점은 보완한 창조적 실용주의로 새로운 정책 목표를 추구”할 것이며, “지난 10년 간의 햇볕정책은 남북관계 물꼬트기의 성과”가 있었다는 점은 인정하지만 “북한에 끌려

¹³⁶ - 『월간조선』, 2008년 4월호.

I
II
III
IV
V
VI

가기, 저자세, 일방적 지원”이라는 문제점을 야기한 점을 비판하였다.

따라서 신정부는 이전 정부의 성과를 바탕으로 “남북관계 ‘물길 바로잡기’, ‘북한의 정상국가화’ 정책을 추구”해야 한다고 강조하였다. 또한 대북 정책의 (중기적) 목표로 ‘북한의 정상국가화’를¹³⁷ 제시하고 있다. 이를 위한 추진 전략으로 북한이 미국, 일본과의 관계정상화를 통해서 경제난과 안보불안을 해소할 수 있도록 포괄적으로 접근함으로써 핵문제의 근본적 원인 해소를 위한 노력을 강화해야 한다고 제시하고 있다. 또한 추진 구도로 단계론을 강조하면서, 1단계(핵폐기 2단계 이행): 비핵화 단계, 2단계(핵폐기 3단계 이행): 개방화·정상화 단계, 3단계(핵폐기 이후): 본격적인 경제발전 단계 등으로 단계를 설정하고 있다. 추진 기조로는 ‘남북관계의 안정유지를 추구하되 실용적 기준(4대 원칙)을 중시’, ‘숨고르기(북한의 태도 변화 유도)’, ‘신축적 상호주의(북한의 대남 경제의존도가 증대된 상황을 최대한 활용, 경제적 수단을 통한 북한의 변화 유인)’, ‘주도권 장악’을 제시하고 있다.

2008년 통일부 업무보고(2008.3.26)에서 새 정부가 남북관계에서 기본으로 삼는 정신은 ‘남북기본합의서’라고 밝히면서, 이후에 “남북 정상이 서로 합의한 합의문이 있지만 가장 중요한 기본 남북 간의 정신은 1991년도에 체결된 기본합의서 정신”이라고 강조하고 있다.¹³⁸ 이와 함께, 인도적 협력과 관련해서는 “북한 주민들이 어려움에 처하고 있는데 대해서 우리가 협력하는 일은 계속”할 것이나, 북한도 “인도적 차원에서 협력할 수 있어야 한다”는 입장을 표명하였다. 또한 금강산 사업이나 개성공단 사업과 같은 현안사업은 “개선의 여지가 많기는 하지만

¹³⁷ - 여기에서 정상국가화란 “북한이 인권유린, 테러지원, 대량살상무기 개발확산을 일삼는 나라라는 오명을 벗게 하여 국제사회의 정상적 일원으로 편입하게 함으로써 경제적 자립을 위한 국제적 여건을 갖추도록 하는 것을 의미.”

¹³⁸ - 청와대 대통령 동정 발언록, ‘통일부 업무보고 모두말씀’, 2008.3.26.



계속되어야 한다”는 입장을 표명하면서, “그러나 진정한 남북 간의 사업을 본격적으로 하기에 있어서는 남북 간의 많은 현안문제가 개선되어야” 한다는 점을 지적하고 있다. 그러한 관점에서 대화 방식의 변화를 촉구하면서 “국민들의 뜻에 반하는 그러한 협상은 앞으로는 없을 것”이고, “통일부 모든 간부들은 이제까지 해오던 그런 방식의 협상 자세는 바뀌어야” 한다면서, ‘투명성’과 ‘국제사회가 인정하는 룰(규칙)’을 새로운 기준으로 제시하였다. 또한 대통령 자신이 남북 대화에 적극적이라는 입장을 밝히면서, “과거식으로 하지 않겠다는 것밖에 없지, 어찌면 새로운 정부는 남북문제에 있어서 더 적극적”일 수도 있다는 점을 강조하기도 하였다. 이를 위해 남과 북 모두가 변해야 하며, 이런 점에서 남북문제의 해결도 ‘창의적이고 실용주의적인 사고’로 접근해야 한다는 점을 역설하였다.

(2) 상생과 공영의 대북정책: 기본 특징¹³⁹

통일부가 공식적으로 발표한 이명박 정부의 대북정책은 ‘상생과 공영의 대북정책’이다.

(가) 정책 비전

실용과 생산성에 기초한 상생과 공영의 남북관계 발전을 추구하여 (방식)
 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체를 형성함으로써 (목표)
 한반도 평화통일의 실질적 토대의 구축 (비전)

첫째, 평화공동체 형성: 한반도 비핵화를 이룩하고 남북간 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 통한 새로운 평화구조를 창출함으로써 평화공동

¹³⁹ - 이 부분은 통일부가 발표한 내용을 중심으로 정리하였다.

I
II
III
IV
V
VI

체를 형성 (비핵화 + 새로운 평화구조 창출)¹⁴⁰

둘째, 경제공동체 구축: 북한의 발전과 국제사회의 참여를 돕고 남북 모두 이익이 되는 경제협력을 추구 (북한의 발전 + 상생의 남북경협)

셋째, 행복공동체 실현: 남북한 간의 인도적 문제를 해결하고 남북 주민의 삶의 질을 향상시켜 남북 7천만 모두의 행복을 추구

그리고 이러한 공동체 형성을 통해서 한반도 평화통일의 실질적 토대를 구축하겠다는 것이 이명박 정부 대북정책의 비전이다.

(나) 추진 원칙

<4대 추진 원칙>

실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민 합의, 국제협력과 남북 협력의 조화를 원칙

첫째, 화해와 협력의 정신을 바탕으로 실용과 생산성을 추구: 우선 남북관계를 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가며, 남북관계 발전과 평화증진 노력을 일관성 있게 추진. 이를 통해서 대북정책이 더 이상 소모적이지 않고, 국민이 원하는 성과를 낼 수 있도록 노력

여기에서 실용과 생산성을 판단하는 구체적인 기준은, ① 국민이 동의하는가? ② 북한주민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여하는가? ③ 비용 대비 성과가 있는가? ④ 북한의 발전을 촉진하는가? ⑤ 평화통일에 기여하는가?

둘째, 원칙을 철저하게 지켜가면서도 유연하게 접근: 북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고, 진정성 있고 내실있는 대화를 추진한다는 원칙

¹⁴⁰- 남북한이 진정성 있는 대화, 생산성 있는 교류협력 관계를 통해 만들어 가는 상생과 공영의 한반도 질서를 의미한다.

을 철저하게 준수. 그러나 접근방식은 현실을 고려해서 유연하게 적용
 셋째, 국민 합의에 기반하여 투명한 정책 추진: 정책의 전 과정에서
 다양한 형태의 국민 참여 노력을 통해서 국민의 의견을 폭넓게 수렴하
 고 국민적 합의에 기반하여 정책을 추진. 국민에게 최대한 정보를 공개
 하고 대북정책을 투명하게 추진하여 국민과 함께하는 대북정책을 추진.
 초당적 협력을 추진

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화로운 진전: 현실적으로 한반도 문
 제는 남북문제인 동시에 국제문제라는 인식에 기초하여, 남북협력이 국
 제협력과 조화를 추구. 특히 북핵문제가 발생한 이후에는 국제사회와의
 협력이 더욱 중요해진 만큼 6자회담을 통해 북핵문제를 평화적으로 해
 결하도록 노력하며, 또한 남북관계가 북핵문제의 해결을 촉진하는 방
 향으로 정책을 추진. 국제사회가 우리의 통일을 지지하고 협력할 수 있도
 록 국제사회와의 신뢰를 구축

(다) 추진 과제

첫째, 대화를 통한 현안 문제의 해결: 한국 정부는 남북이 진정성을
 갖고 생산적인 대화를 통해 현안 문제들을 풀어가겠다는 입장을 확고히
 표명하고 있다. 이는 형식적인 대화는 지양한다는 것과 함께, 비판의
 대상이었던 북한에 끌려가는 형태의 남북대화는 하지 않겠다는 의지의
 표현이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 서로 비방하지 않음으로써 상
 대방을 존중하는 마음을 가지는 것이 대화의 기본이 되어야 한다는 인
 식을 가지고 있으며, 이런 점에서 새로운 회담문화를 만들어 나가겠다
 는 의지를 표현한 것이라고 할 수 있다.¹⁴¹ 또한 이명박 대통령이 여러

¹⁴¹- 이와 관련 정부는 대통령에 대한 비방 중단을 회담의 전제조건으로 인식하고 있는
 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V
VI

차례 밝힌 바와 같이, 한국 정부는 7천만 민족을 잘 살게 하고 통일을 위한 뜻있는 협력을 위해서라면 남북 정상회담도 언제든지 가능하다는 의사를 표명하고 있다.

둘째, 6자회담을 통한 북한의 핵문제의 해결 노력: 현 정부 대북정책의 최우선 과제는 북한 핵문제의 완전한 해결을 통해서 한반도에 항구적인 ‘새로운 평화구조’를 구축하겠다는 것이다. 또한 이를 위해 6자회담의 틀 내에서 국제사회와의 협력을 통해서 북한이 핵을 포기하도록 노력할 것이라는 점을 강조하고 있다. 이와 함께 남북회담을 통해서도 북한 핵문제의 평화적 해결을 촉진할 수 있도록 노력하겠다는 것이다.

셋째, 상생의 남북경협을 통해 남북관계의 질적 도약: 진행 중인 남북 경제협력사업은 더 내실있게 추진할 수 있도록 불합리한 점들을 개선하겠다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련, 정부의 재정이 투입되는 새로운 경협사업은 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민합의 등 네 가지 원칙에 따라 진행하겠다는 입장을 표명하고 있다. 이는 기존 정부가 북측과 합의한 협력사업 내용을 북한당국과의 협의를 거쳐 현실적인 조건에 맞추어 재조정하겠다는 것이다. 또한 민간부문의 협력사업은 시장원리에 따라 자율적으로 추진할 수 있도록 지원함으로써 지속적으로 발전시켜 나가겠다는 것이다.

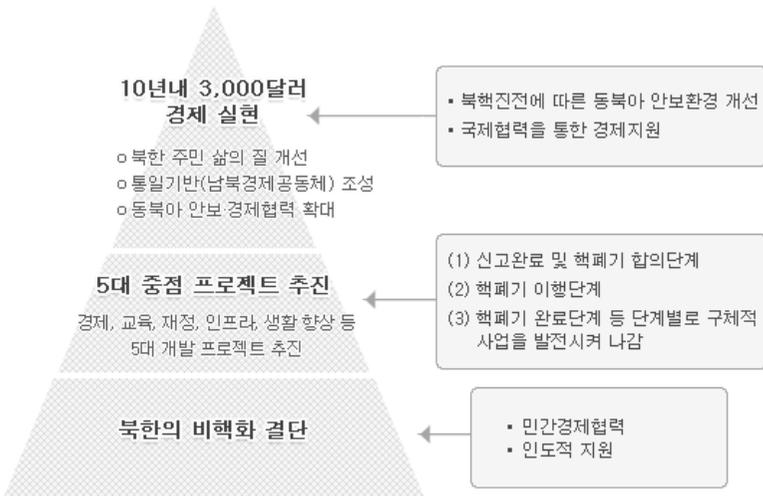
이와 함께, 신정부가 출범 때부터 강조한 ‘비핵·개방·3000 구상’은 남북경제공동체 형성을 실현하기 위한 핵심 정책이라고 할 수 있다.

※ ‘비핵·개방·3000 구상’의 개요와 추진 전략

○ ‘비핵·개방·3000 구상’의 개요

핵 폐기에 진전이 있을 경우, 국제사회와 협조하여 경제·생활향상 등 대북 5대 프로젝트를 추진해서 10년 내 북한주민 1인당 소득이 3,000달러 수준의 경제에 이르도록 돕겠다는 것으로, 1인당 소득 3,000달러는 중산층 성장의 의미를 담고 있으며, 북한이 적어도 이러한 수준에 도달해야만 통일비용과 사회적 충격을 흡수하는 평화통일의 토대가 마련될 수 있을 것으로 판단.

<그림 V-1> ‘비핵·개방·3000 구상’의 개요



○ 단계별 접근 전략

1단계: 북한의 핵시설 불능화 완료: 북한이 핵시설을 불능화하고 이것이 검증을 통해 확인되면 즉각 ‘비핵·개방·3000 구상’의 가동준비에

착수. 이때 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의’ 등을 설치하여 ‘비핵·개방·3000 구상’의 구체화를 위한 사전협의를 본격화. 그 일환으로 남북경협 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등을 법적·제도적으로 보장하도록 추진.

2단계: 북한의 핵 폐기 이행: 불능화 조치 이후 북한의 기존 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행과정이 순조로울 경우 ‘비핵·개방·3000 구상’의 5대 지원 분야 중에서 교육, 생활향상 등 우선 시행 가능한 내용부터 시작. 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과 긴밀한 공조를 펴므로써 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모.

3단계: 북한의 핵폐기 완료: 북한의 핵폐기가 완료될 경우 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 프로젝트를 본격적으로 가동.

넷째, 사회·문화 교류 활성화를 통해 민족공동체 의식을 고양: 오랜 분단의 시간으로 인하여 심화된 남북 사이의 이질감을 줄여나가기 위하여 다양한 분야에서 사회·문화 교류를 확대해 나가겠다는 것이다. 남북간 다양한 교류와 접촉을 통해서 서로에 대한 이해를 높이고 신뢰를 쌓아 감으로써 통일의 정서적, 인적 기반을 강화하겠다는 생각이다. 우리 고유의 역사와 문화, 학술, 종교, 체육 등 다양한 분야에서 소통과 교류를 높여 민족공동체 의식을 일깨워 나가겠다는 입장이다.

이를 위해서 첫째, 민간교류를 적극적으로 지원하겠다는 것이다. 남북간 민간교류가 다양하고 투명하게 이루어지도록 지원을 강화해 나가되, 외형보다는 내실을 기하도록 힘쓰겠다는 입장이다. 이와 함께 사회·문화 교류를 내실화하고 안정적으로 확대될 수 있도록 제도화의 기틀을 마련하겠다는 생각이다. 이를 위해 정부는 진행되고 있는 교류를 정례화하고 제도화해 나가는 한편, 남북 당국간 협의체를 구성하여 민간 차원의 사회·문화교류의 통로를 열어주고 안내하는 역할을 강조

하고 있다.

다섯째, 인도적 문제의 해결 노력: 현 정부의 인도적 문제에 대한 관심과 입장은 지난 정부와 다소 차이가 있다. 국군포로 및 납북자 문제해결과 북한주민 인권 개선을 위하여 적극적이고 공개적으로 노력하겠다는 것이다.

이산가족 문제와 관련해서 정부는 우선적으로 이산가족 문제의 근본적인 해결을 위해 노력함과 동시에 국군포로·납북자국민 보호라는 관점에서 접근하겠다는 입장이다. 먼저, 이산가족 문제는 매년 3천-4천명의 이산가족이 유명을 달리하고 있다는 사실에 주목하여 매우 시급한 과제로 인식하고 있다. 따라서 80세 이상 고령 이산가족의 자유왕래를 우선적으로 해결하겠다는 방침이다. 또한 이산가족 상봉행사를 늘려 생사확인 및 상봉을 확대하며, 금강산면회소 개소를 계기로 상시적으로 상봉할 수 있는 체계를 구축하겠다는 것이다. 또한 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위해 생사·주소 확인과 상봉의 전면적 실시, 서신교환, 고향방문 등을 단계적으로 추진하겠다는 입장이다. 한국 정부는 북한인권 문제를 인류 보편적 가치의 차원에서 접근하겠다는 입장을 천명하고 있다.¹⁴² 다시 말해 북한주민들의 실질적인 인권상황 개선을 위해 지속적으로 노력하겠다는 것이다. 이를 위해 유엔 등 국제사회와 협력하겠다는 의사도 밝히고 있다.

인도적 지원 문제와 관련해서 정부는 경제난으로 인해 고통을 받고 있는 북한주민을 돕는 일을 적극적으로 추진하겠다는 입장이다. 한국 정부는 북한주민들이 아직도 만성적인 식량난에서 벗어나지 못하고 있

¹⁴² - 북한의 인권문제를 전략이 아닌 인류의 보편적 가치 차원에서 거론할 것입니다. 그래야 북한을 정략적·정치적으로 이용하는 것이 아니라는 것을 알려 북한인권 개선에 도움을 줄 수 있습니다(대통령 당선자 한·미·일 3국 언론 인터뷰, 2008.2.1).

I
II
III
IV
V
VI

으며, 영유아와 임신부의 영양 결핍으로 남과 북의 어린이들간 현격한 체격 차이를 보이는 등의 현상의 심각성을 인식하고 있다. 따라서 대북 인도적 지원은 동포애와 인도주의적 차원에서 다른 문제와 연계하지 않고 조건없이 추진하겠다는 입장을 견지하고 있다. 다만, 북한에 대한 식량 등 인도적 지원은 북한주민에게 실질적 도움이 되는 방향에서 검토하여 직접 지원한다는 입장을 표명하고 있다. 동시에 북한에 대한 인도적 지원사업을 국민적 합의를 바탕으로 추진하겠다는 입장이다. 따라서 인도주의적 지원의 취지에 맞도록 분배투명성을 제고하기 위한 노력을 강화할 것이다. 대북 인도적 지원 사업이 우리 국민들의 지지 속에서 원활히 추진되기 위해서 북한도 이산가족이나 납북자·국군포로 문제에 대해 성의있는 조치를 취하는 것이 필요하다는 생각을 하고 있다. 또한 인도적 지원의 한계, 즉 북한 경제난의 근본적 해결에 도움을 주지 못하고 있는 사실에 주목하여 인도주의적 지원과 함께 개발지원도 추진해 나감으로써 북한 스스로가 문제를 해결하도록 유도해 가겠다는 입장이다.

다. 과거 정부와의 차이점

지금까지 현 정부의 대북정책 관련 자료들을 종합하면, 정책 목표에서는 과거 정부의 그것과 근본적인 차이가 나타나지 않는 것으로 평가된다. 과거 정부의 대북정책에 대한 비판적인 평가의 이유가, ‘퍼주기 지원’ 및 ‘저자세 협상 자세’로 인하여 ‘북핵 실험 방지 실패’, ‘북한의 개혁·개방 유도 실패’, ‘북한 인권상황 개선 실패’ 등의 상황을 초래했다는 것으로 한마디로 햇볕정책의 목표인 북한을 변화시키는 데 성공하지 못했다는 것이다. 그런 점에서 역설적으로 신정부의 대북정책 목표 역시 결국에는 ‘북한의 변화 유도’라고 할 수 있다. 새 정부가 최우선 과제

로 제시하고 있는 비핵화는 북한의 군사전략의 변화를 동반하는 ‘핵 포기’ 결단이 요구된다고 할 수 있으며, 대외개방은 기존의 자력갱생형 성장전략을 시장화(경제체제의 전환)와 개방형 성장전략으로 전환을 의미하는 것이기 때문이다. 다음으로, 북한의 변화를 전제로 하는 ‘통일 기반의 조성’을 목표로 제시하고 있는데 이 역시 과거 정부와 다르지 않은 것으로 판단된다.

따라서 과거 정부와의 차별성이 강조되고 있는 부분은 ‘접근 방식’이라고 할 수 있다. 정책 목표라고 할 수 있는 ‘북한의 변화’를 실현할 수 있도록 접근방식을 바꾸어야 한다는 것이다. 이는 기존의 접근방식이 잘못되어 북한의 변화를 유도해 내지 못하였을 뿐만 아니라 국민의 비판과 남남 갈등 및 한미동맹의 이완을 초래했다는 문제의식에서 출발하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 이에 따라 새로운 접근 방식으로 ‘경제협력의 4대 원칙’과 ‘한미동맹의 복원’ 그리고 ‘창조적 실용주의’라는 (다소 추상적인) 원칙을 제시하고 있다. 이 중에서 새 정부가 제시한 ‘창조적 실용주의’란 ‘새로운 상황에 적응하여 인식과 접근 방식의 지속적인 변화를 모색하면서 실질적인 성과를 도출해 내는 것’이라고 이해할 수 있을 것이다.

이와 함께 과거 정부의 대북경제정책은 ‘경제통합’에 초점을 맞추고 경제·사회부분의 접촉을 확대함으로써 북한의 변화를 촉진시키며 경제통합을 통해서 실질적인 통일의 상태에 도달하고자 하는 기능주의적 접근을 하였으며 이를 위한 국내적 합의 도출을 위해 ‘거버넌스(Governance)’라는 개념을 도입하였다. 이에 비해 신정부의 대북정책 근간이라고 평가되는 ‘비핵·개방·3000 구상’은 ‘개발협력’적 사고를 강하게 지니고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 ‘취약국가’인¹⁴³ 북한에 대한 효과적인 지원과 협력 방안을 모색하는 것과 유사한 고민의 접근방식을

I
II
III
IV
V
VI

보여주고 있으며, 특히 국제사회와의 협력이 갖는 중요성을 강조하고 있다고 할 수 있다.

2. 대북경제정책의 목표

가. 정책 목표: 북한경제의 개방 촉진을 통한 한반도 경제공동체 형성

(1) ‘북한경제의 개방’이 의미하는 것은?

북한과의 경제협력을 통해서 북한의 대외개방을 촉진하는 것을 정책 목표로 삼는다고 한다면, 먼저 ‘북한의 개방’이 무엇을 의미하는가를 규정할 필요가 있다.¹⁴⁴

첫째, 국가의 차원에서 북한의 개방은 ‘정상국가화’를 의미한다고 할 수 있다. 북한의 정상국가화란 북한이 더 이상 불법적인 무역활동에 의존하지 않고, 국제사회의 일원으로 보편화된 경제 질서를 준수한다는 것을 의미한다.

둘째, 경제체계의 차원에서 북한의 개방은 세계 자본주의 시장과의 소통을 확대해 나간다는 점에서 ‘시장화’를 의미한다고 할 수 있다.

셋째, 경제생활이라는 차원에서 북한의 개방은 생산자로서의 신체적 조건을 유지하면서, 소비자로서의 주민들이 자유로운 선택권을 확대해 나가는 ‘자율화(민주화)’를 의미한다고 할 수 있다.

따라서 우리의 대북한 경제협력정책이 북한경제의 대외개방 촉진을 지향한다면, 위의 3가지 측면을 복합적으로 고려하는 정책을 추진할 필

¹⁴³ 국제기구나 국가가 제시하는 기본적인 조건을 갖추지 못한 국가에 대한 지원을 추진할 때 제기되는 문제를 다루는 개념이다.

¹⁴⁴ 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” 『이명박정부 대북 정책 비전과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008.8), pp. 149~150.



요가 있는 것이다. 여기에서 강조하고자 하는 것은 북한주민들이 우리의 정책에 주요 대상으로 인식되어야 한다는 점이다. 특히 1990년대 중반 이후 지속적이고 만성적인 식량난을 보내는 기간 동안 태어난 주민들이 북한경제의 주요 생산자로 사회에 진출하기 시작했다는 사실이 지니는 의미를 곱씹어 볼 필요가 있다.

(2) ‘경제공동체의 성격’으로 지향해야 하는 것은?

역사적으로 검증이 된 자유민주주의와 시장경제에 기초한 경제공동체를 추구하는 것은 불가피할 것으로 판단된다. 다만, 해결해야 할 과제는 경제적 기반이 취약하고 남한경제와의 경쟁이 준비되지 않은 북한경제의 점진적 변화를 어떻게 유도해 나갈 것인가이다. 따라서 사회주의적 성격을 보강한 복지국가를 지향하는 공동체를 형성해 나가야 할 것이다.

이런 점에서 완전한 통일로 나아가는 과정에서 우리가 추구할 경제공동체의 대안으로의 ‘연리지 공동체’를 고려해 볼 수 있을 것이다. 동시에 경제체계의 이념체계의 한 대안으로서 ‘사회적 경제’의 개념을 살펴볼 필요도 있을 것으로 보인다. 이는 자본주의 시장경제체계의 절충(보완)안으로서의 ‘창조적 자본주의’를 주장한 최근의 새로운 추세와도 맥을 같이하고 있으며, 구체적인 실천 기제로서의 사회적 기업의 유용성을 검토하는 작업도 흥미로울 것으로 판단되기 때문이다.

□ 연리지 공동체

남북한이 지니고 있는 특수성을 고려한 경제공동체 모델을 모색할 필요가 있다는 점에서 남북경제공동체의 제3의 모델로 ‘연리지(連理枝) 공동체’를 대안으로 고려하자는 것이다.¹⁴⁵

I
II
III
IV
V
VI

<연리지의 의미>

뿌리가 다른 나무 가지가 서로 연결되어 마치 한 나무처럼 자라는 희귀목을 연리지(連理枝)라고 한다.

일반적으로 두 그루의 나무가 너무 가깝게 붙어 자라게 되면 두 나무 중 한 그루는 결국 고사하게 되는데 가지를 연결하여 영양분을 나눠 갖음으로써 혼자였을 때보다 더 거대한 나무로 자라게 된다는 것이다.

연리지 현상의 놀라운 점은 두 나무가 붙어서 하나가 되었지만 각자가 지니고 있던 본래의 성격과 기질은 그대로 유지한다는 사실이다. 흰 꽃을 피웠던 나무에서는 여전히 흰 꽃이 피고, 노란 꽃을 피웠던 나무에서는 그대로 노란 꽃이 핀다는 것이다. 뿌리가 다른 두 그루의 나무가 한 몸을 이루어 성장하면서 서로의 개성을 인정하고 조화를 이루면서 살아가는 것이다.

따라서 남북한도 서로의 양분을 주고받아 공동의 번영을 추구하면서 완전한 통일을 달성할 때까지는 상대방의 특성을 존중하는 경제공동체를 지향하자는 것이다. ‘연리지 공동체’의 중요한 특징은 남과 북이 경제 협력을 확대해 나가면서 각자가 자신들의 경제·사회적 환경과 정치적 상황에 맞추어 독자적인 경제발전모델을 모색할 수 있는 시간을 당분간 남겨 놓는 것이라고 할 수 있다. 이는 특히 북한의 흡수통일에 대한 두려움을 완화시키고 우리의 ‘통일비용’에 대한 부담감을 줄임으로써 경제통합에 대한 합의 도출을 용이하게 해줄 것으로 판단된다.

(3) 북한 시장화를 위한 대안 모색: 사회적 경제와 창조적 자본주의

한반도에 경제공동체를 형성해 나가기 위한 방편의 하나로 북한의 시장화를 추진해 나갈 경우, 자본주의 시장에서의 경쟁에 취약한 북한

¹⁴⁵ - 임강택, “남북관계 발전과 한반도 경제권 형성전략,” 『동북아구상과 남북관계 발전 전략』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 176~177.



지역이 시장경제로 전환해 나가는 과정을 단순히 시장경제제도의 도입을 통해서 이루고자 한다면 많은 부작용이 발생할 것으로 예상된다. 극단적인 경우로 북한지역이 남한과 외국자본의 투기장화 되거나, 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 북한주민들은 저소득층으로 전락할 수 있으며, 이에 따라서 남북주민 간의 소득격차는 상당기간 동안 심각한 사회문제로 대두될 가능성이 있다.

따라서 북한지역에 자본주의 시장경제를 도입하는 과정에서 문제점을 완화시킬 수 있는 보완적인 시스템의 도입이 동시에 고려될 필요가 있을 것이다. 여기에서 소개하는 ‘사회적 경제’와 ‘창조적 자본주의’ 개념은 북한지역에 대한 시장화 작업에서 나타날 수 있는 문제점을 보완하기 위해 필요한 제도적 틀을 마련하는 데 있어서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

(가) 사회적 경제(Social Economy)

세계경제의 글로벌화에 따른 분업생산체계의 확산과 IT의 발전에 따른 고도의 기계화가 진전되면서 세계의 노동시장은 고액의 일자리가 창출됨과 동시에 급속한 고용절약 현상이 발생하고 있다. 이 과정에서 시장에서 낙오되거나 퇴출 압력에 직면한 노동력이 사회에서 적응할 수 있도록 배려할 필요가 제기되었으며, 이처럼 이윤을 추구하는 시장경제와 구별되는 개념으로, 사회적으로 최소한의 복지를 유지하고 시장에서 경쟁할 수 있도록 도와주는 영역을 사회적 경제라고 한다.

사회적 경제(Social Economy)는 경제적 행위가 사회적 관계성으로부터 배태되었으며, 그것으로 포섭되어야 함을 주장하는 이론적 경향들을 포괄하기 위해 사용되고 있다. 물론 최근에는 ‘사회적 경제’라는 용어가 제3섹터(the Third Sector), 비영리부문(Non-profit Sector), 자원

I
II
III
IV
V
VI

봉사부문(Voluntary Sector) 혹은 연대의 경제(Solidarity Economy) 등 다양한 용어들과 혼용되기도 하며, 일반적으로는 ‘사회적 목적을 가진 경제활동’이라는 포괄적인 의미로 사용되고 있다. 하지만 그것에 대한 개념은 시대에 따라 다양하게 변화하였으며, 이는 사회경제적 환경의 변화를 반영하고자한 이론가들과 실천가들의 지향과 선호에 기초하고 있다.¹⁴⁶

역사적인 관점에서 관찰되는 ‘사회적 경제’와 관련한 이론적 논의는 크게 세 가지 범주의 접근로 구분할 수 있다. 첫째, 경제문제를 사회적 관계와 산업의 변화 그리고 사회제도의 등장 등 포괄적인 사회현상에 대한 탐구의 일환으로서 사회적 경제를 이해하려는 접근이다. 즉, 사회적 경제는 우리가 어떻게 우리 자신의 최선의 이해(interest) 내에서 상품을 생산, 분배 그리고 소비할 것인가 하는 것을 다루는 방식이다. 둘째, 인간적 가치와 행복을 위한 사회적 문제 해결과 정당성의 원칙에 충실하고자 하는 전통적인 경제적 이해관계 속에서 사회적 경제에 접근하려는 시도이다. 왈라스(Walras)에게 있어 사회적 경제는 시장경제에 의존적이며, 사회적 부당함에 대한 보상으로서 시장경제의 본질적 법칙에 대한 보조적인 것으로 등장하게 된다. 셋째, 19세기 초반부터 등장한 유럽의 결사체주의(associationism) 전통 속에서, 근대 산업화의 과정에서 야기된 사회적 위협에 대응하는 사상적 흐름들 속에서 사회적 경제를 이해하려는 접근이다.

(나) ‘창조적 자본주의(Creative Capitalism)’

‘창조적 자본주의’란 전통적인 기부나 자선의 의미를 넘어 시장의 힘

¹⁴⁶ 장원봉, “사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제,” 『시민사회와 NGO』, 제5권 제2호 (2007), pp. 5~34 참조.

과 작동원리를 활용해서 가난한 사람들과 불평등을 겪고 있는 사람들을 도울 수 있는 강력한 시스템을 만들자는 개념이다. 그런 점에서 창조적 자본주의는 기업의 사회적 책임 및 기업의 사회공헌 활동과 밀접하게 연결되어 있다고 할 수 있다.

이 용어를 가장 처음 사용한 것으로 알려진 빌 게이츠는 “창조적 자본주의는 기업들과 비정부조직이 함께 일하면서 전 세계 불평등을 완화할 수 있는 시장시스템을 만드는 것이다”라고 정의하고 있다. 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼(WEF) 연설(2008.1.24)을 통해서 “21세기를 위한 자본주의는 시장의 혜택을 받지 못하는 사람들의 삶을 개선해야 한다”면서 “자본주의는 지불할 수 있는 능력을 가진 사람들을 위해서만 작동되기 때문에 기업들은 시장의 힘이 어떻게 소외계층을 도울 수 있는지 방법을 찾아야 한다”고 강조했다.¹⁴⁷ 한마디로 기업도 가난한 이들의 복지에 대한 의무가 있다는 것으로 기업의 봉사를 사회적 책임 차원이 아닌 의무로 더욱 강조하고 있는 것이다. 사회를 통해 수익을 올리고 있는 기업들이 소외계층을 위해 환원할 의무가 있다는 표현이기도 하다.

빌 게이츠는 시사주간지 타임지(2008.8.11) 기고문을 통해 ‘창조적 자본주의(Creative Capitalism)’에 대해 다시 강조하였다.¹⁴⁸ 빌 게이츠가 주창한 창조적 자본주의는 자본주의에 내재된 모순을 해결할 수 있는 제3의 길이다. 요컨대 기업의 이윤 추구하고 사회적 책임이 상호 배타적인 것은 아니라는 주장이다. 빌 게이츠의 타임지 기고문에 따르면 “자본주의는 그 동안 수십억 명의 삶을 개선해왔다.” 하지만 “아직도 수십억 명이 빈곤과 질병으로 고통을 받고 있다”며, 정부와 비영리 단체

¹⁴⁷ - <<http://stock.moneytoday.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2008012508001968792>>.

¹⁴⁸ - <<http://www.asiaeconomy.co.kr/uhtml/read.php?idxno=2008080314321939862>>.

도 빈곤층 지원에서 중대한 역할을 맡고 있지만 이들 기관의 힘만으로는 역부족이니 기업의 참여와 지원이 절실하다고 역설했다. 빌 게이츠는 기업의 이윤 추구가 대중의 이익에 부합할 수 있다고 주장했다. 기업이 정부·비정부기구(NGO)와 손잡고 순이익을 창출하면서 자사의 명성을 드높이고 근·현대 시장의 혜택으로부터 배제돼온 빈곤층의 삶까지 개선시킬 수 있다고 보는 것이다.

(4) 북한 시장화를 위한 추진 기제의 모색: 사회적 기업

앞에서 소개한 사회적 경제(또는 창조적 자본주의)의 실천적 모델로 공적인 이익을 추구하는 사회적 기업의 육성과 그것의 적극적인 활용을 제안하고자 한다. 이들은 북한주민들이 새로운 경제체제에 적응하여 경제주체로서 살아남을 수 있는 방법을 교육시킬 수 있을 뿐만 아니라, 경쟁이 치열한 시장경제체제에서 성공하는 필요한 경제적·제도적·정신적 도움을 받을 수 있을 것이다.

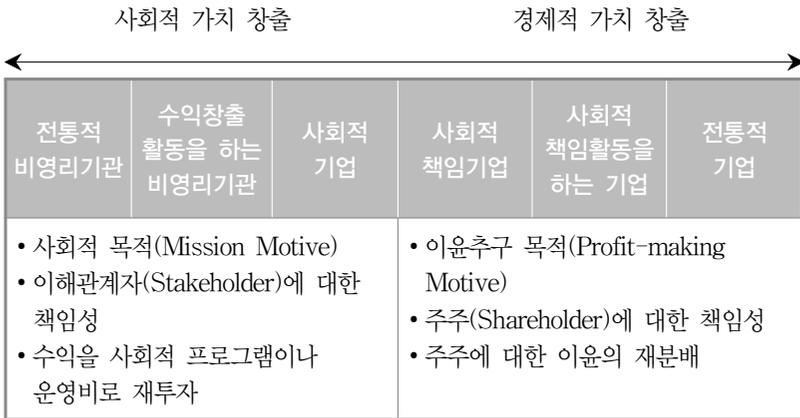
창조적 자본주의의 시작은 1970년대의 방글라데시의 무하마드 유누스(Muhamad Yunus)와 그가 만든 그라민 은행(Grameen Bank: 소액대출은행)으로 볼 수 있으며, 당시 극심한 기근에 시달리던 방글라데시 주민에게 소액 대출을 통해 생활난을 극복 할 수 있게 하고 동시에 은행의 재무문제를 해결했던 데에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 이 기업을 사회적 기업이라고 할 수 있다.

사회적 기업은, 최근 수 년 사이에 비영리부문의 연구자와 정책 결정자 사이에 보급된 개념으로, ‘사회’와 ‘기업’이라는 지금까지 물과 기름의 관계라고 생각한 두 가지의 개념을 ‘사회적 목적을 갖는 경제사업’으로 통합한 것이다.¹⁴⁹ 이윤의 극대화를 기업의 본질로 하는 전통적인 기업관과 사회서비스의 생산을 공공기관에 분배하자는 지배적인 정치

문화의 쌍방에 대한 문제제기라고 할 수 있다.

사회적 기업은 각 국에 있어서, 재단·협동조합·자선단체·상호부조단체·사회적 협동조합·사회목적 기업 등 다양한 법률적 형태를 취하고 있지만 ① 재화·서비스의 지속적 생산, ② 고도의 자율성, ③ 창설 멤버에 의한 자본과 노동의 양면에서의 경제적 리스크의 인수, ④ 유급노동의 존재라는 기업적 측면과 ① 시민에 의한 참가·수행, ② 그 활동의 영향을 받는 사람들의 참가 즉, 지역 민주주의, ③ 자본의 비권력성, ④ 이윤 분배의 제약, ⑤ 커뮤니티에 대한 공헌이라는 사회적 측면을 공유하는 것이다.

<그림 V-2> 사회적 기업의 범위(Spectrum)



출처: Alter Kim, *Social Enterprise Typology*, Virtue Ventures LLC (November 27, 2007) <www.virtueventures.com/typology>; 정선희, 『사회적 기업』 (기부정보가이드의 도토리 시리즈 01), p. 12.

¹⁴⁹ - <<http://www.sec21.or.kr/board/pds3.php>>.

I
II
III
IV
V
VI

사회적 기업은 사회적 가치 창출과 경제적 가치 창출 사이에서 어떤 형식으로 균형을 유지하는가에 따라서 크게 4가지 범주로 나눌 수 있다. 사회적 가치 창출에 대한 중시의 정도에 따라 ‘수익창출활동을 하는 비영리기관(Nonprofit with Income-Generating Activities)’, ‘사회적 기업(Social Enterprise)’, ‘사회적 책임기업(Socially Responsible Business)’,¹⁵⁰ ‘사회적 책임활동을 하는 기업(Corporation Practicing Social Responsibility)’¹⁵¹ 등이 그것이다.

사회적 기업은 국내에서는 아직 걸음마 단계지만 유럽, 미국 등 선진국에서는 1970년대부터 활동하기 시작했다. 영국에는 이미 다양한 분야에서 55,000여 개의 사회적 기업이 활동하고 있다. 무하마드 유누스 총재의 그라민 은행과 프랑스 거대 식품기업 다농의 합작기업으로 영양 실조에 시달리는 방글라데시 어린이들에게 값싸고 영양가 높은 요구르트를 제공하는 ‘그라민-다농(Grameen-Danong)’ 회사, 영국에서 유명한 요리사인 제이미 올리버(Jamie Olive)가 만든 ‘피프틴(fifteen)’ 레스토랑, MS의 빌 게이츠의 지원으로 유명해진 저개발국 치료제 개발 및 판매기업 One World Health 등은 세계적으로 유명한 사회적 기업들이다. 국내에서는 ‘위캔’ 및 ‘백두식품’과 같은 기업들이 있는데, ‘위캔’은 장애인들이 우리 밀로 쿠키를 만들어 납품을 하는 업체이며, ‘백두식품’은 탈북자들끼리 설립한 북한 특용식물인 느릅을 직수입해서 냉면과 진빳을 만들어 판매하는 기업이다.

¹⁵⁰ - 주주의 이익을 목적으로 하는 영리기업이지만, 사회적 사명에도 목적을 두고 있는 기업으로, 이윤의 상당부분을 사회적 목적에 사용할 뿐만 아니라 기업의 운영 목표나 사명에 사회적 사명을 포함하는 경우가 많다.

¹⁵¹ - 기본적으로 이윤추구를 목적으로 회사를 운영하지만 사회공헌 활동에 적극적으로 참여하는 기업을 의미한다. 이 종류의 기업은 기업의 경영상의 이익을 위해 전략적으로 사회공헌활동을 활용하는 경우가 많다.

이러한 사업적 기업을 육성하여 북한지역에서 활동하도록 유도함으로써 북한의 체제전환 과정 특히 시장화와 사유화과정을 지원하여 북한지역이 외부 자본의 사냥감으로 전락하지 않도록 하자는 것이다. 이는 북한주민들이 자본주의 시장경제에 적응할 수 있도록 적극적으로 지원함으로써 경제통합 과정을 건전한 방향으로 가속화시키자는 뜻을 내포하고 있다. 이를 위해서 우리 사회에서 적응에 어려움을 겪고 있는 탈북동포들의 경제적 자립과 성장을 지원하는 사회적 기업을 시범적으로 양성하는 방안을 고려할 필요가 있다.

나. 추진 전략¹⁵²

균형과 조화의 추구, 그리고 소통의 확산

(1) 점진적 협력과 통합

북한과의 경제관계를 효율적으로 발전시켜 한반도 선진화를 이룬다는 것은 지속적으로 변화해 나가는 국내의 정치·경제적 환경과의 싸움이라고 할 수 있다. 따라서 장기적인 방향성과 목표, 그리고 비전을 제시하는 것과는 별도로 상황 변화에 탄력적으로 대처할 수 있는 전략적 유연성을 확보할 필요가 있다. 이와 함께 정책 목표와 추진 전략, 정책의 우선순위 등도 단계별로 구분하되 균형과 조화를 이루도록 하는 것이 바람직해 보인다.

단기적으로는, 남북한 경제의 현안문제 해결에 역점을 두어야 할 것이다. 우리의 입장에서는 중소기업의 애로사항인 생산비 상승으로 인한 기업들의 수익성 악화의 문제를 해소하는 기회로 활용하면서 북한

¹⁵² - 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” pp. 151 ~ 155.

I
II
III
IV
V
VI

문제의 안정적인 관리를 통해서 한반도 리스크를 줄여나가는 것이 중요하다. 북한의 입장에서는 식량문제를 중심으로 하는 경제난 해소와 경제회생을 위한 기반 마련이 주요 관심사로 제기될 것이다. 남북한의 관심사를 어떻게 효과적으로 교환, 실현할 것인가가 남북 경제관계를 발전시켜 나가는 데 있어서 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 이 과정에서 우리 정부는 북한사회의 선진화를 촉진시킨다는 차원에서 북한 인권문제의 개선 및 이산가족 문제의 해결을 위한 정책적 배려가 필요할 것이다.

장기적인 관점에서는 경제통합을 위한 기반을 구축한다는 데 역점을 두어야 할 것이다. 경제통합의 기반은 필요한 자원의 조달 능력, 인적 자원의 확보 및 법적·제도적 장치 마련 등을 통해서 형성될 수 있다. 이와 관련 지금부터 정부 차원에서 관심을 가지고 준비해야 하는 부분은 인재양성 사업이다. 경제통합이 구체적으로 추진될 경우 우리 사회와 정부의 다양한 영역에서 전문성과 지식을 가진 실무집단의 역할이 요구될 것이기 때문이다. 그 중에서도 경제·사회 외교·안보 등의 분야에서 국제사회와의 협력을 주도적으로 추진할 수 있는 인적 역량을 강화하는 작업은 매우 중요한 과제라고 하겠다.

북한 스스로 통합기반을 구축하는 작업을 지원하는 노력도 필요하다. 북한 경제를 효과적으로 발전시키기 위해서는 결국 북한 당국의 자발적인 노력과 의지가 전제되어야 하기 때문이다. 특히 북한의 전문인력들이 국제사회의 경제 질서에 대한 이해도를 제고하고 필요한 지식을 습득할 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 이와 함께 북한의 인구학적 변화가 지니는 의미에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다. 첫째는 북한주민들과 관료 계층의 구성에서 소위 전후세대가 주류를 이루고 있다는 사실이다. 이념적인 갈등 요소가 상대적으로 약할 뿐만 아니라 남한사회에 대한



적대감이 적다고 할 수 있다. 두 번째는 식량부족 상황이 최고조에 달한 1995년 이후에 출생한 사람들이 노동시장에 진입하기 시작하고 있다는 사실인데, 이는 북한의 인적 생산기반이 취약할 수 있다는 것이다.

(2) 실용적 정경분리

남북관계가 정치적 이유로 인한 주기적인 경색에서 자유롭지 못한 현실에 비추어, 경제협력을 통해서 남북관계를 개선하는 돌파구를 마련하고 장기적으로는 정치·안보부문의 협력과 경제·사회부문의 협력이 선순환 구조를 형성할 수 있도록 해야 한다. 이런 점에서 정치와 경제를 효과적으로 분리하는 새로운 차원의 정경분리를 모색할 필요가 있다.

첫째, 당국 간의 관계에 있어서 정치분야와 경제분야를 분리한다. 이는 남북 당국 간에 정치적으로 긴장관계가 발생하더라도 경제·사회분야에서의 협력을 위한 대화와 접촉을 계속할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이를 위해서는 경제·사회분야의 당국 접촉에 민간 전문가의 참여 폭을 확대할 필요가 있다. 또한 당국 간의 대화 창구를 분야별로 특성화함과 동시에 각각이 독립성을 유지할 수 있도록 한다. 예를 들면 정치회담은 통일부가 주관하고, 군사회담은 국방부, 경제회담은 경제부처, 인도적 사안은 적십자나 보건복지부가 주관하도록 하는 방안이다. 물론 범정부차원에서 이들을 통합적·체계적으로 관리, 조정하는 기구와 기능은 마련되어야 할 것이다. 이러한 접근 방식이 성공하기 위해서는 북한당국이 이들 간의 차별성과 독립성을 인정하도록 하는 것이 관건이다.

둘째, 경제협력사업의 추진 주체 간에 역할 분담을 명확하게 한다. 지금까지의 경협사업은 정부가 주도적인 역할을 수행하는 가운데 기업들이나 민간단체들이 정부의 각종 지원에 의지해서 수익성 추구나

I
II
III
IV
V
VI

인도적 지원을 위해 사업을 추진하는 경우가 대부분이었다. 따라서 정부가 공식적으로는 정경분리원칙을 견지하더라도 정부의 정책방향이 바뀌거나 당국 간에 냉기류가 형성될 경우 경제협력사업도 영향을 받을 수밖에 없는 상황이다. 이러한 구조에서 탈피하기 위해서는 정부의 역할을 협력 기반의 형성과 재정적·제도적 지원 등 간접적인 부분에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다. 결국 경제협력사업은 기업가와 민간단체가 독자적인 판단에 근거하여 자율적으로 추진하도록 보장하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 북한 내부의 기업 환경이 매우 열악하고 일반 기업들은 정보가 부족하다는 점에 비추어 정보를 제공하고 자문에 응하는 역할은 강화할 필요가 있다. 이와 함께 북한내 산업기반을 확충하는 작업은 당분간 민간기업이 독자적으로 추진하기 어려우며, 또한 북한의 산업기반 부족 문제가 해소되지 않는 한 북한의 투자 환경은 개선되지 않을 것이라는 점을 고려할 때, 정부의 선도적 투자자로서의 역할은 불가피할 것으로 보인다. 다만 이 경우에도 정부가 전면에서 나서는 것보다는 별도의 기금으로 기구(가칭, '남북협력지원공사')를 설립하여 독자성과 전문성을 가지고 움직이도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 인도주의적 지원사업은 정치적인 상황과 관계없이 추진되도록 좀 더 장기적인 계획 하에서 체계적으로 추진함으로써 식량문제의 근본적인 해결을 모색할 필요가 있다. 인도주의적 지원은 우리 정부와 사회가 북한주민과 소통하는 방법이라고 할 수 있으며, 경제통합 이후 건강한 시민으로서 기능할 수 있도록 독려하고 투자하는 것이라고 할 수 있다.



(3) 영역별·부문별 연계

남북 경제관계의 발전을 통해서 한반도 선진화를 이루기 위해서는 국내부문, 북한과의 관계, 그리고 국제사회와의 관계가 조화를 이루면서 병행 발전해야 할 것이다.

첫째, 국내부문, 남북관계부문 그리고 국제부문의 협력이 서로 균형과 조화를 이루도록 긴밀한 연계 속에서 추진한다. 이를 위해서 우선적으로, 국내 경제의 산업발전전략과 남북경협 연계 발전을 추구함으로써 상호 경제적 보완성을 제고해 나가며, 한반도경제의 선진화를 위한 새로운 성장동력을 공동으로 창출해 나간다. 이와 함께, 북한지역 개발 사업에 대한 국제사회의 참여를 유도하고 제3국에서의 3자 협력을 확대해 나감으로써 남북협력과 국제협력의 연계성을 확대한다.

둘째, 다양한 연계망(네트워크)을 구축하고 이를 확산시킨다. 남북경제의 지역간, 산업부문간, 계층간 연계망을 다층적으로 구축함으로써 경제통합과정의 주체적 행위자를 다양화하고 의사결정 과정을 최대한 분권화하는 것이다. 여기에서 남북 간의 산업연계망을 구축한다는 것은 남북을 하나의 경제권으로 묶기 위한 물리적 기반을 마련해 나간다는 것을 의미한다. 특히 남북 산업의 통합체계 구축을 위한 기반시설의 확보라는 점에서 중요성이 크다고 할 수 있다. 장기적으로는 남북 간의 협력네트워크를 동북아지역 네트워크와 연계 발전시킴으로써 동북아 차원의 네트워크 구축을 지향하도록 한다.

I

II

III

IV

V

VI

3. 주요 부문별 발전방안

가. 북한경제에 대한 개발지원

(1) 추진 방향

본 연구는 국제사회의 개발지원이론에 입각하여 남북한 경제관계에도 적용되는 것이 바람직한 최소한의 원칙 몇 가지를 제시해보고자 한다.

(가) 빈곤축소를 위한 사회인프라 개발지원에 최우선 순위 부여

북한경제에 대한 개발지원도 국제원조사회의 빈곤축소를 위한 개발 지원에 우선순위를 두어야 한다. 이를 위해서는 빈곤축소에 직접적인 효과를 낼 수 있는 사회인프라 개발지원에 현재보다 더 높은 비중을 두어야 할 것이다.¹⁵³ 따라서 보건·의료, 농촌개발, 상하수도 등 위생시설, 교육, 전기, 주거 등 인간의 기초적인 생활수준을 향상시키는 사회인프라분야에 대한 개발지원에 충분한 자금이 우선적으로 배분되어야 한다. 이는 최근 국제사회의 모든 개발지원의 총괄적인 목표인 빈곤축소라는 시대의 조류에 부응하는 세련된 원칙이기도 하다. OECD가 발표한 자료(Development Cooperation Report 2005)에 의하면 양자간 및 다자간 원조 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회인프라분야에 대한 지원이다.

¹⁵³ - 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,”; 이종무, “대북지원운동의 성과와 과제,” 『북한채널』 (2007); 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,” 등 북한 개발 지원 연구자의 상당수가 비슷한 견해를 제시하고 있다.



<표 V-1> 국제 공적개발원조의 부문별 지원(2004)

(단위: %)

	양자간 지원	다자간 지원
사회인프라 및 행정인프라	37.3	32.8
교육	9.1	6.1
보건	4.5	3.0
인구	3.2	1.4
수자원 공급 및 위생	4.2	6.3
정부 및 시민사회	12.3	9.7
기타 사회인프라	4.1	6.3
경제인프라	16.7	24.7
교통, 통신	6.0	17.9
에너지	7.9	3.3
기타	2.8	3.5
생산	6.2	8.4
농업	3.4	4.9
광업, 제조업 및 건설업	2.3	2.5
상업 및 관광	0.4	0.7
다부문	6.5	14.9
프로그램지원	3.1	14.3
외채관련	10.8	1.0
긴급원조(인도적 지원)	9.9	2.7
행정비용	5.0	1.1
기타	4.3	0.1
합계	100.0	100.0
비고: 식량지원	3.5	0.9

주: 양자간 지원은 OECD DAC 회원국 원조의 총계임.

출처: OECD, *Development Cooperation Report 2005*, Statistical Annex, 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” 『KIET 산업경제』, 2006년 5월호 (산업연구원, 2006)의 <표 1>에서 재인용.

I

II

III

IV

V

VI

(나) 경제인프라 개발지원도 빈곤축소에 도움이 되는 방향으로

도로, 철도, 교량, 항만, 공항 등 수송인프라, 통신시설, 전력 등 에너지시설, 수자원개발 등에 관한 경제인프라 개발지원도 빈곤축소에 도움이 된다. 즉, 경제인프라 건설은 직접적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 미치며 경제성장은 대부분 친빈곤적 성장(pro-poor growth)¹⁵⁴을 초래하게 되기 때문에 경제인프라에 대한 개발지원도 확대되어야 한다. 하지만 개발지원의 재원에는 한계가 존재하므로 우선순위 선정이 중요하게 된다. 따라서 경제인프라 개발에 있어서도 빈곤축소에 직·간접적으로 도움이 되는 분야에 우선순위를 두어야 할 것이다. 예를 들면, 관광지로 통하는 도로보다는 북한주민들이 많이 사용하는 지역의 도로를 우선 건설하여야 할 것이다.

(다) 인도적 지원, 개발지원의 실행은 기본에 충실해야

인도적 지원은 그 정의상 부가 조건 없이 공여되어야 하며, 지원물자가 수요자에게 정확히 전달되는 것이 가장 중요하다. 따라서 이를 감시하기 위한 모니터링은 필수적이다. 우리가 대북 식량지원을 ‘진정한’ 인도적 지원이라고 주장하고자 한다면 현재보다 모니터링을 더 강화해야 한다. 이것이 남북관계의 특수성 때문에 불가능하다면 3가지 식량지원 방식이 있을 수 있다. 첫째, 일정량의 식량은 북한에서 긴급구호적 상황이 발생되면 현재의 모니터링 수준에서 제공한다. 둘째, 북한이 계속 모니터링 방식의 개선을 거부한다면 모니터링이 보장되는 국

¹⁵⁴ - 친빈곤적 성장(pro-poor growth)의 개념과 측정에 대해서는 장형수·김태완, “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석,” 『사회보장연구』, 제24권 제2호(2008년 5월)를 참조.

제기구에 식량을 위탁하여 지원한다.¹⁵⁵ 마지막으로 ‘상호주의’에 입각하여 ‘인도적 차원’의 정치적 원조를 현재의 모니터링 수준에서 공여하는 방식이다. 우리가 주는 것은 식량이고 받는 것은 한반도 긴장 완화 등 정치적 보상이라고 해석하면 ‘상호주의’가 적용된다고 할 수 있다. 미국이 2000년 금창리 핵 의혹시설에 대한 사찰을 대가로 식량 60만 톤을 제공한 적이 있었다. 이는 ‘인도적 차원’의 정치적 원조의 대표적 사례로 볼 수 있다. 최근 미국이 2008년 6월부터 북한에 식량 50만 톤을 제공하면서 그 전제조건으로 북한내 식량배분에 관한 모니터링을 획기적으로 강화하도록 지속적으로 요구하여 이를 관철시킨 것을 기억할 것이다. 이는 아마도 이번 대북 식량지원이 6자회담에서 북핵 신고를 촉진하기 위한 또다른 정치적 원조로 간주되는 것을 우려하였기 때문이기도 할 것이다.

개발지원도 지원의 목적인 경제·사회개발에 자금이 사용되었는가를 모니터링하는 것이 기본이다. 따라서 엄격한 감독과 사후 평가가 중요하다. 만약 이러한 조치 없이 자금을 공여하는 것은 개발지원이 아니라 ‘개발 차원’의 정치적 지원으로 분류될 것이다. 또한 개발지원에는 최소한 명시적으로는 어떤 정치적 대가를 요구하여서는 안된다. 즉, 인도적 지원과 마찬가지로 개발지원에도 ‘상호주의’가 적용되어서는 안된다는 것이다. 물론 상당수의 양자간 개발지원은 묵시적으로 자국기업에 대한 특혜를 요구하기도 하지만 최소한 이를 크게 소리 내어 홍보하지 말아야 할 것이다.

지금까지 국제규범의 기본 원칙들을 살펴보고 이를 우리의 대북지

¹⁵⁵ - 주요 원조국에 식량원조를 요청하여 이를 대신 집행하는 국제기구인 세계식량계획(WFP)에서는 위탁국의 명칭을 식량지원 자루에 표시할 수 있다고 한다(2008년 6월 WFP 방콕사무소 대변인과의 면담 내용).

I
II
III
IV
V
VI

원에 적용해보니 과연 인도적 지원과 개발지원으로 분류될 수 있는 것이 얼마나 되는지는 쉽게 짐작이 갈 것이다. 물론 정치적 원조가 나쁘다는 것은 아니다. 정치적 원조야말로 ‘상호주의’의 원칙에 가장 잘 부합하는 것이기 때문이다. 예컨대, 서독이 동독과 정치적 ‘거래’를 통하여 정치범 석방, 이산가족 상호 방문, 베를린 장벽의 기관총 제거 등을 성사시킨 사례가 대표적이다.

(2) 주요 추진 과제

지금까지 북한에 대한 개발지원에 관한 논의는 주로 우리가 독자적으로 양자간 공적개발원조를 북한에 공여하는 경우를 다루고 있었던 반면, 본 연구는 우리가 국제사회의 대북 개발지원과 조화를 이루어 협력하는 방안을 모색하고 있다. 앞에서 살펴 본 북한경제에 대한 개발지원의 추진 방향에 입각하여 주요 추진 과제를 기간별로 구분하여 살펴보고자 한다.

본 연구에서 단기는 북한 핵문제가 진전을 이루어서 북한이 테러지원국에서 해제되고 적성국 교역법 적용에서 제외되지만 아직 국제금융기구에 가입하지 못한 단계이다. 중기는 북한이 국제금융기구에 가입하게 되어 북한이 본격적으로 국제사회로 진입을 시도하게 되는 단계로 정의된다. 이 단계에서는 아직 북한이 국제금융기구로부터 의미있는 자금지원은 받지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 그리고 장기는 북한이 국제금융기구와의 업무 협조를 성공적으로 수행하여 국제금융기구로부터 상당한 자금지원을 받을 수 있게 되는 단계이다.

본 연구에서 분석하는 대상이 되는 개발지원 추진 과제는 물론 식량 지원 등 인도적 지원 과제는 제외하고 있다. 또한 우리 기업의 ‘상업적’ 투자로 분류될 수 있는 금강산·개성·백두산 관광사업, 북한이 아닌 한



국 기업에 대한 정부의 지원으로 분류될 수 있는 성격의 개성공단사업의 일부, 금강산 관광사업의 일부 등 국제원조사회의 개발지원의 개념이나 대상에 적합하지 않은 일부 ‘남북경협’사업은 제외하였다.

(가) 단기 과제

북한은 오랫동안 중앙집권적 계획경제시스템에 익숙해져 있어서 시장경제에 대한 이해가 부족하다. 또한 국제적으로 통용되는 개발지원과 관련된 용어 및 개념에 대한 지식 습득이 필요하다. 경제 및 사회인프라에 대한 개발지원이 공여되기 전에 인적자원을 육성하고 개발사업을 효율적으로 수행할 수 있는 행정서비스를 먼저 공여하는 것이 국제사회 개발지원의 기본이라 할 수 있기 때문이다. 베트남의 경우에도 캄보디아 침공(1979년)으로 중단된 국제금융기구로부터 자금지원이 재개되기 시작한 1994년보다 4년 전인 1990년경부터 세계은행, UNDP 등 국제개발금융기구들과 일본, 호주 등의 양자간 공적개발원조(ODA)기관으로부터 상당한 교육·훈련을 통해 시장경제, 국제 시장환경 등에 대한 지식을 전수받았다.

단기 과제로서는 북한 관료 및 기술진에 대한 국제사회의 對북한 지식전수와 기술지원을 체계적으로 시행하도록 한국 정부가 지원하는 방안과 빈곤축소를 위한 사회인프라 개발지원을 우선 추진하는 방안이 검토될 수 있다. 이외에도 경제인프라 개발지원 분야에서 소규모 시범사업이 검토될 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

□ 국제사회의 對북한 기술지원 사업 지원¹⁵⁶

우리는 북한과 동일한 언어, 문화, 풍습을 공유하고 있어서 다른 국가보다 기술지원에 유리한 조건을 많이 가지고 있지만 북한이 이에 대해 상당한 부담을 느끼고 있어서 우리만의 대북한 기술지원 사업은 상당히 어렵다. 따라서 대북한 지식전수와 개발역량 강화를 위한 기술 지원은 국제사회와 협력하여 추진하는 것이 보다 효율적이며 현실적인 방안이다.

북한은 대학, 연구소, NGO 등 국제민간부문의 농업, 보건·의료, 정보통신(IT)에 관한 일반적인 기술지원에 대해서는 상당히 개방적인 태도를 보여주고 있지만 시장경제 교육, 제도역량 강화(institution building) 등 북한의 개발역량 강화에는 상대적으로 관심이 적다. 특히 북한은 ‘시장경제’라는 표현에 거부감을 가지고 있어서 경제교육 프로그램은 국제거래 실무교육 정도에 그치고 있는 상황이다. 그런데 베트남, 중국 등에서 북한 공무원 교육훈련에 참여한 학자들은 실제로 ‘시장경제’ 원리에 대한 교육이 묵시적으로 이루어지고 있다고 한다.¹⁵⁷

대북한 기술지원 사업은 북핵 6자회담의 진전과는 큰 관계없이 이루어질 수 있으며, 세계은행 등 국제금융기구도 베트남, 중국, 중동구 체제전환국들에 대한 기술지원 경험을 북한과 공유하는데 지대한 관심을 표명하고 있다. IMF와 세계은행은 각 상임이사회의 승인이 있으면 대북 기술지원은 북한이 이들 국제금융기구에 가입하기 이전에도 제공할 수 있음을 수차례 공언한 바 있다.¹⁵⁸ 북한이 미국무부의 테러지원국

¹⁵⁶ 이 부분은 장형수, “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응,” 『수은북한경제』, 2008년 봄호 (한국수출입은행, 2008)를 참조.

¹⁵⁷ 베트남 중앙경제관리연구소(CIEM) 담당자와의 인터뷰(2007.1.7).

¹⁵⁸ 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 29.



명단에서 삭제되면 국제금융기구는 未가입국인 북한에 대한 기술지원을 공여하도록 우리 정부는 적극적인 노력을 다해야 할 것이다. 이외에도 UN ESCAP 등 UN기구와 국제민간부문의 대북 기술지원 사업에 대한 자금지원을 위해 기술지원신탁기금을 설립하는 방안이 검토되어야 한다.

□ 북한주민의 기초생활 향상을 위한 사회인프라 개발지원 확대

우리의 대북 개발지원도 국제원조의 총괄적인 목표로 전 세계가 승인한 빈곤축소(poverty reduction)에 개발지원의 우선순위를 두어야 한다. 우리가 대북 개발지원의 특수성을 어느 정도 인정하더라도 이는 묵시적으로 대북 개발지원정책에 반영되어야 할 것이다. 명시적으로 북한주민의 빈곤축소와는 다른 목표에 정책의 우선순위를 두고 있다고 홍보하는 것은 우리의 국격(國格)을 낮추는 세련되지 못한 방식이다.

정부는 북한주민의 빈곤축소에 직접적인 효과를 낼 수 있는 보건·의료, 농촌개발, 상하수도 등 위생시설, 교육, 전기, 주거 등 인간의 기초적인 생활수준을 향상시키는 사회인프라 개발지원에 현재보다 더 높은 비중을 두어야 할 것이다.¹⁵⁹ 이를 위해서는 민간의 대북지원을 장려하고 민관협력(public-private partnership)을 강화할 필요가 있다. 국제원조사회에서는 민관협력을 통한 개발지원이 추세적으로 증가하고 있다. 이 중에서도 북한의 식량난을 고려해서 농촌개발 등 농업분야에 대한 개발지원에 우선순위를 두어야 할 것이다.

¹⁵⁹ - 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,”; 이종무, “대북지원운동의 성과와 과제,”; 장형수, “국제 규범에 비추어 본 남북경협,” 등 북한 개발지원 연구자의 상당수가 비슷한 견해를 제시하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

(나) 중기 과제

본 연구에서 상정하는 2번째 단계인 중기는 북한이 국제금융기구에 가입하는 단계이다. 북한의 국제금융기구 가입이라는 이벤트는 북한이 그동안의 고립에서 탈피하여 ‘국제사회 편입을 시작’한다는 것을 상징한다. 하지만 북한은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구와 통계 제출 문제, 연례 정책협의, 빈곤축소보고서(Poverty Reduction Strategy Paper) 제출 등 기본적인 업무협조가 원활하지 않아서 국제금융기구로부터 본격적인 자금지원을 받는 데 어느 정도 시일이 소요될 것으로 보인다.

□ 국제원조사회의 북한 개발지원 전략 작성에 참여

전 단계에서 국제금융기구는 미가입국인 북한에 대한 기술지원을 통해 북한의 개발역량을 강화(capacity building)하였지만, 북한이 국제금융기구에 가입한 이후에는 북한에 대한 기술지원을 훨씬 포괄적이고 심도 있게 제공하게 된다. 또한 국제금융기구와 양자간 공적개발원조(ODA) 공여기관이 협력하여 북한과 경제 및 사회인프라 개발 관련 부문별 개발전략(sectoral development strategy)을 작성하게 된다.

국제원조사회에서는 대규모 자금지원이 시작되기 전에는 먼저 수원국과 원조공여측이 (대부분 국제금융기구의 적극적인 협조 하에) 개발 전략에 합의하는 것이 관례이다. 북한이 체제의 특성상 우리와는 직접적으로 개발전략을 협의할 가능성이 낮기 때문에 국제원조사회, 특히 국제금융기구의 북한 개발 업무에 일정한 영향력을 행사할 수 있는 현실적인 방안 마련이 필요하다. 한편 북한과 국제원조사회 간에는 의사소통이나 북한의 특수성에 대한 인식 부족 등으로 불필요한 갈등이 생길 가능성이 있기 때문에 한국이 북핵 6자회담에서 미국과 북한 사이에



서 상호 이질적 시각에 대한 중재를 통해 우리의 입지를 확보한 전례를 적용할 수 있을 것이다.

□ **빈곤축소를 위한 경제인프라 개발사업 추진: 소규모, 시범사업 위주**
이 단계에서는 국제금융기구, 양자간 ODA 공여기관 등 국제원조사회가 아직 북한에 대한 본격적인 경제인프라 개발사업을 위한 자금지원은 공여하지 않는 단계이다. 그렇지만 우리 정부는 도로, 철도, 교량, 항만, 공항 등 수송인프라, 통신시설, 전력 등 에너지시설, 수자원개발 등에 관한 경제인프라 개발지원에 국제원조사회보다 한발 앞서 나가는 방안을 검토할 수 있다. 다만 이 경우에도 경제인프라 개발사업에 대한 지원은 소규모, 시범 프로젝트로부터 시작하여야 할 것이다. 대규모 경제인프라 프로젝트는 북한이 이를 수행할 수 있는 역량이 갖추어진 이후에 시행되어야 하는 장기 과제이다.

(다) 장기 과제

이 단계에 도달하면 북한은 국제금융기구와의 업무 협조가 정상궤도에 올라서 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등의 본격적인 개발지원 자금 지원을 받게 되며, 양자간 ODA 자금지원 수혜도 본격화되는 단계이다. 이에 따라 국제민간자본도 국제금융기구와의 협조융자(co-financing)를 통해 북한에 대한 투자를 본격적으로 검토하게 되는 단계이다.

□ **북한에 대한 본격적인 개발지원에 착수**

북한이 국제금융기구에서 자금지원을 받을 만큼 국제관례를 수용하고 국제사회의 우려를 불식시켰으므로 우리 정부는 국제원조사회와 협력하여 북한에 대한 개발지원이 본격적으로 유입되도록 노력해야 할

I
II
III
IV
V
VI

것이다. 경제인프라 개발지원의 업무 분담 성격상 국제금융기구는 초기 투자 자금이 많이 소요되고 수익을 창출하기 힘들어서 민간부문이 담당할 수 없는 철도, 도로, 상하수도, 항만, 에너지 등에 자금지원을 비교적 집중하고 있다. 민간부문은 국제금융기구와의 협조용자를 통해 위험을 분산시키면서 전력, 통신 등 수익을 상대적으로 내기 쉬운 부문에 투자한다. 양자간 공적개발원조기관도 규모가 큰 인프라 개발사업은 국제금융기구와 협조용자를 선호한다.

우리 정부는 북한에 대한 최대 양자간 공적개발원조 공여국으로서 이에 상응하는 책임과 역할을 수행해야 할 것이다.

나. 북한의 대외개방과 개혁의 촉진

(1) 추진 방향

(가) 북한 스스로 변화할 수 있는 여건의 조성

북한경제의 선진화를 위해서 필수적인 작업이라고 할 수 있는 북한의 개혁·개방 작업은 외부의 압력을 통해서 추진될 수 있는 성질의 것도 아니고, 바람직하지도 않다. 북한 스스로가 개혁의 의지를 가지고 주도적으로 추진해 나가는 것이 지속성과 효율성의 측면에서 무엇보다 중요하다. 따라서 우리의 노력도 북한이 스스로 변화의 필요성을 인식하고 이를 체계적으로 추진해 나갈 수 있도록 대내외적 여건을 조성하는데 초점을 맞출 필요가 있다.

이를 위해서 우선적으로 핵문제의 조속한 해결을 통한 동북아지역에서의 안보협력체제 구축을 통해서 체제안보에 대한 우려를 희석시켜줄 필요가 있다. 동시에 북한이 개혁·개방을 본격적으로 추진할 경우 주변국과 국제사회가 북한을 경제적으로 충분하게 지원할 준비가 되어 있다



는 사실을 설득해 나가는 노력도 요구된다.

(나) 북한 내부의 개혁추진 역량 강화

북한이 개혁·개방 작업을 안정적, 효율적으로 추진하기 위해서는 체계적, 종합적으로 기획하는 능력과 함께, 추진과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제를 관리할 수 있는 역량과 자신감이 있어야 한다. 다시 말해서 개혁·개방 작업을 추진할 수 있는 북한 내부의 역량이 확보되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 북한의 관료와 전문인력에 대한 시장경제 교육을 체계적으로 지원하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이와 함께 일반주민들의 체제전환 과정에 대한 적응 능력을 높이는 작업도 중요한 과제라고 할 수 있다.

북한이 자체적인 개혁·개방 추진 역량을 강화해 나가는 과정은 국제사회와의 협력체계 구축을 통해서 체계적이면서 안정적으로 진행되어야 한다. 다시 말해 북한 내부의 인적 역량을 강화하는 노력과 병행하여, 제도적·구조적으로 개혁·개방에 적합하게 개선해 나가는 작업이 요구되는 것이다. 이를 위해서 우리와 국제사회는 개혁·개방 계획의 수립 과정에서부터 북한당국과 긴밀하게 협의해 나갈 수 있는 공간을 마련해야 한다.

(다) 북한의 시장화를 촉진시키는 방향으로 경제협력 사업 추진

다른 사회주의국가들의 체제전환 사례를 살펴보면, 북한의 변화는 시장화를 중심축으로 진행될 가능성이 가장 클 뿐만 아니라 가장 효과적일 것으로 판단된다. 따라서 우리의 북한경제의 선진화에 대한 관심도 북한의 시장화에 초점을 맞추는 것이 보다 현실적이고 바람직할 것으로

I
II
III
IV
V
VI

보인다. 북한의 시장화 촉진 작업은 크게 3가지 측면에서 접근할 필요가 있다.

첫째, 북한경제가 세계 자본주의 시장과의 소통을 확대해 나가도록 하는 것이다. 이를 위해서는 북한이 대외무역을 통해서 경제의 활력을 찾을 수 있는 기반을 구축할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 둘째는, 북한경제의 관리체제에서 시장의 기능이 차지하는 비중을 확대해 나가는 일이다. 이는 계획기능의 축소를 통해서 경제의 효율성을 제고할 수 있도록 지원하는 작업이 중요하다고 할 수 있다. 셋째는, 북한주민들이 건강한 생산자로서의 육체적·정신적 조건을 유지·발전시킬 수 있도록 도와주면서, 소비자로서의 자유로운 선택권을 확대해 나갈 수 있도록 배려할 필요가 있다. 따라서 우리의 대북한 경제협력정책이 북한경제의 대외개방 촉진을 지향한다면, 위의 3가지 측면을 복합적으로 고려하는 정책을 추진할 필요가 있다.

구체적인 사례로, 북한에 필요한 생필품 생산공장에 남한 기업들의 투자사업에 대한 재정적·제도적 지원 확대를 통해서 남북합작기업이 북한의 내수시장에 진출할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다.

(라) 계획경제와 시장경제의 공존, 그리고 시장경제 영역의 확산

북한경제가 지속적으로 발전할 수 있는 산업기반을 구축하는 과도기적인 과정에서 단기적으로는 시장경제와의 공존을 모색하고, 점차 계획경제부문을 축소해 나가도록 유도할 필요가 있다.

여기에서 강조되어야 할 부분은 개혁·개방을 통한 체제전환의 순서를 북한의 현재 상황에 적합하게 효과적으로 설정함으로써 체제전환의 긍정적인 효과를 극대화함과 동시에 부작용과 문제점은 최소화하기 위

한 주의를 기울여야 한다는 점이다. 이와 관련 기존의 사례분석을 통해서 시사점을 얻을 수는 있겠지만, 최적 경로(optimum path)는 북한이 직면한 정치·경제적 상황에 따른 초기 조건에 기초하여 결정되어야 한다는 점에 유의해야 한다.

(2) 주요 추진 과제

(가) 단기 과제

□ 북한의 시장화 촉진을 위한 새로운 경제협력 모델의 모색¹⁶⁰

남북 경제관계 발전을 통해서 한반도 선진화라는 장기적인 목표를 달성하기 위해서는 남북 간의 경제협력이 한반도에서 새로운 성장동력을 창출하고, 북한경제의 시장화를 촉진할 수 있어야 할 것이다. 이를 위한 경제협력 모델로는, 북한의 소비시장을 겨냥한 상품의 생산을 북한자본과 합영·합작의 형태로 추진하는 방식을 고려할 수 있다. 이 협력 모델은 일차적으로 북한의 시장화를 촉진할 수 있는 내부 동력을 구축하도록 하자는 것이다. 이러한 협력사업을 통해서 북한 내부의 소비시장을 활성화하고, 이를 기반으로 북한지역의 생산부문에 대한 국내외 투자의 증대를 유도함으로써 소비와 생산의 선순환 구조가 구축될 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해서는 외부 자분을 유치하기 위한 북한 당국의 노력이 요구되는데, 특히 공식화된 시장의 영역을 확대함과 동시에 제도화를 통해서 개인적인 이윤추구 활동을 보장할 필요가 있다.

두 번째 모델로는, 북한 내부에 투자재원이 고갈되어 있을 뿐만 아니라 산업기반시설도 취약한 상태인 점을 고려, 개성공단과 같은 공단건설 형태의 경협 거점 육성 방식을 검토할 수 있다. 지금의 열악한 북한

¹⁶⁰ 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” pp. 157~158.

경제 상황에서는 특정지역을 중심으로 SOC를 포함한 종합적인 투자를 통해서 개발지원 방식으로 경제협력을 추진하는 것이 불가피한 측면이 있다. 이 개발특구는 시장경제원리에 의해서 생산과 소비가 이루어지도록 하고 북한의 주민과 기존의 기업 및 북한 자본의 참여를 유도하며, 이를 통해서 지역경제 단위로 확대 재생산구조를 구축하고 이를 점차 확산시켜 나가자는 것이다.

세 번째 모델은 해외에서 북한 인력을 활용하는 협력사업을 추진하는 것이다. 산림 채벌, 건설업 진출, 대규모 농장 운용 등을 들 수 있다. 이러한 사업은 러시아 극동지역이나, 중동, 몽골 등지에서 추진해 볼 수 있는데, 해당 지역 국가와의 3자 협력의 형태로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 사업의 경우, 초기 단계에서는 노무관리 문제가 가장 예민하고 중요한 쟁점으로 제기될 것으로 예상되는데 단기적으로는 조선족 동포나 고려인 동포를 중간관리인으로 활용하고, 장기적으로는 북한 인력 내부에서 중간관리자를 양성하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다.

네 번째로 고려할 수 있는 협력모델은, 현재 중국 기업이 주도하고 있는 북한의 지하자원 개발사업을 남북이 공동으로 개발하여 국내에 반입하거나 중국이나 러시아로 수출하는 방법이다. 이 사업을 추진하는데 있어서 주의해야 할 점은 현재의 SOC 상황에서 채산성이 보장된 광산이나 탄광을 찾기가 어렵다는 점이다. 여기에 북한 당국의 보수적인 태도와 제도적인 미비점이 문제를 더욱 어렵게 하고 있다는 점도 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다. 이와 함께 북한의 에너지문제를 해결하기 위한 사업을 합영사업의 형태로 추진하고, 장기적으로는 남북한 전역 차원에서 에너지문제를 해결하기 위한 방안을 모색하며, 이를 위해 북한지역에 발전소를 건설하는 방안을 추진할 필요가 있다.



여기에는 러시아 극동지역의 에너지를 수입하기 위해서 송유관이나 가스관을 건설하는 사업도 포함될 수 있다.

(나) 중·장기 과제: 북한경제의 국제시장질서 편입

□ 미국과의 관계 개선과 경제체제의 전환 작업의 병행 추진 유도

북한경제가 국제시장 질서에 편입된다는 것은 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 먼저, 중국과 베트남의 사례에서 관찰되는 바와 같이 외교안보적 차원에서는 미국과의 관계가 지속적으로 개선되어 북한이 국제경제시장에 편입하는데 따른 국제외교차원의 장애가 제거되는 것을 의미한다. 두 번째, 북한 내부적으로는 정치적으로 체제의 경직성과 폐쇄성을 극복하여 보다 개방적이고 개혁적인 정책을 선택하게 된다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 세 번째, 북한경제 내부의 관리시스템이 변화하여 시장의 역할과 시장화의 비중이 증대된다는 것을 의미한다. 두 번째와 세 번째 차원은 북한이 세계시장에 진출할 수 있는 전제조건으로 요구될 것으로 보인다.

북한의 미국과의 관계 개선을 토대로 국제시장질서에 진출하는 작업은 단계적으로 진행될 것으로 예상된다. 다만, 그 속도는 북한체제의 성격 변화에 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 보인다. 미국과의 관계 개선은 미국의 경제제재 해제를 시작으로 하여 국교정상화와 양자간 무역협정의 체결을 거쳐서 북한에 대한 일반특혜관세제도(GSP)의 적용 등의 순으로 발전되어 갈 것으로 판단된다. 이 과정에서 북한은 국제금융기구에 가입할 수 있는 외교적인 조건을 충족시키게 되며, 그 결과에 따라 점차 국제금융기구의 경제적 지원이 확대될 것으로 예상된다.

북한이 세계경제질서에 대한 편입 과정을 완성하는 절차는 북한이 WTO에 가입함으로써 최소한 형식적으로는 마무리될 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V
VI

이 경우 남북 간의 경제관계가 발전하여 매우 정상적인 수준으로 발전한 상황이라고 할 수 있다. 그러나 북한의 WTO 가입은 북한의 체제전환 작업이 상당한 수준으로 진척되는 경우야 가능할 것으로 판단되기 때문에 한국을 비롯하여 국제사회의 지속적인 지원과 협력이 요청된다고 할 수 있다. 특히, 북한의 변화가 경제적 요인만을 관리해서는 한계가 있다는 점에서 지금 6자회담의 틀에서 논의되고 있는 안보협력체의 구성과 북한경제 지원을 위한 협의체 형성을 통해서 북한의 변화를 촉진하기 위한 국제사회의 협력 틀을 구축할 필요가 있다.

이와 함께 동부유럽 국가의 사례에서 볼 수 있듯이 동북아시아의 경제공동체 형성을 통해서 북한 변화를 유도하는 방안도 장기적으로 고려할 필요가 있다. 이 경우 북한의 회원국으로서의 가입 조건으로 경제의 선진화를 요구할 수 있기 때문이다. 그러나 동북아시아의 경제공동체 형성 작업이 현실적으로 어려운 것으로 평가되고 있는 점을 고려하면, 현재로서는 ASEAN+3의 경제공동체 형성을 통한 북한의 변화 유도 작업도 대안으로 검토할 필요가 있다.

□ 북한의 개혁·개방 촉진

우리의 입장에서 한반도의 선진화 작업은 북한사회의 선진화 작업이 병행되지 않는 한 한계가 크다고 할 수 있다. 또한 북한사회의 선진화 작업은 북한의 체제전환 작업과 분리해서 생각하기 힘들다. 따라서 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계의 발전은 북한의 개혁·개방 과정과 함께 한다고 할 수 있다.

여기에서 우리가 북한의 체제전환(개혁·개방) 작업을 촉진하기 위해 노력한다는 것은, 앞에서 설명한 바와 같이 크게 세 가지 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.



첫째는 북한당국이 개혁·개방의 성공 가능성에 대한 확신을 가질 수 있도록, 또한 변환에 따른 혼란(정치적 부담)에 대한 우려를 희석시킬 수 있도록 북한의 주변 여건을 조성해 주는 것이다. 이를 위해서는 우리 사회의 통합되고 조율된 협력체계 구축과 함께 국제사회와의 협력 추진 능력을 강화해 나가는 노력이 우선되어야 할 것이다.

둘째는 북한의 내부 환경이 변화하여 체제전환 작업이 본격적으로 추진될 수 있는 상황에 대비하여 체제전환 작업을 적극적·효과적으로 추진할 수 있는 북한내 기반 형성을 지원하는 것이다. 여기에는 북한 주민들의 의식 변화, 북한 당국의 핵심 관료 및 경제 전문가들의 전문성 확보 등이 포함될 것이다.

셋째는 북한의 체제전환 작업이 우리 경제와의 협력 확대를 통해서 촉진될 수 있는 환경을 조성하자는 것이다. 이를 위해서는 남북한 사이의 경제관계가 다양한 채널을 통해서 발전되어 나갈 수 있도록 인적·물적·제도적 기반을 강화해 나가는 노력이 필요할 것이다.

다. 남북 경제통합의 기반 구축

(1) 추진 방향

(가) 사회통합형 경제통합의 추진

남북한 경제통합을 추진하면서 무엇보다 조심해야 할 것은 ‘격차’ 문제의 조정이다. 여기서 격차는 크게 두 차원에서 문제가 될 수 있다. 하나는 남북한 간의 격차이고, 다른 하나는 남북한 내부의 격차문제이다. 어느 경우이던 격차의 확대는 경제통합의 안정성과 지속성을 위협한다. 남북한의 격차가 확대되거나 혹은 줄어들지 않을 경우 북한의 경제통합 추진 동력은 점차 소멸될 수밖에 없다. 심지어 북한 측의 불만,

I
II
III
IV
V
VI

반발, 저항 등으로 인해 오히려 남북한 간의 관계가 악화될 수도 있는 일이다. 남한이나 북한 내부의 격차 확대 문제 역시 결국 해당 정부의 경제통합 추진 동력을 훼손하기 마련이다. 결국 경제통합의 제도화가 지속적으로 발전해가기 위해서는 남한과 북한, 그리고 한반도 차원에서 사회통합이 안정적으로 유지돼야 한다는 조건이 필요하다. 다시 말하면 남북한 경제통합은 사회통합형으로 진행돼야 한다는 것이다.

남북한 경제통합은 경제규모 및 경제발전 정도의 차이가 매우 큰 두 경제 간의 통합 사례에 해당한다. 일반적으로 이러한 경우 두 경제 간의 격차 확대를 줄여가기 위해서는 경제통합의 폭과 속도를 매우 보수적으로 조절해 가야한다. 처음에는 가능한 한 좁은 영역에서 그것도 아주 낮은 수준으로 경제통합을 진행시키고 상당한 장기에 걸쳐 그 폭과 수준을 점진적·단계적으로 넓히고 높여가야 한다. 그렇지 않을 경우 경제규모가 작고 경제발전 정도가 낮은 국가는 과도한 사회경제적 조정 비용 지출로 인해 오히려 경제통합 이전보다 더 어려운 상황에 처할 수 있기 때문이다. 따라서 남북한 당국은 설령 발라사의 개념에 의하면 가장 하위의 경제통합에 해당하는 FTA를 체결한다 할지라도 그 수준과 영역을 장기에 걸쳐 조금씩 높이고 넓혀가는 방식으로 진행해가야 할 것이다.

아무리 낮은 수준의 경제통합, 예컨대 최저 수준의 제한적 FTA를 체결한다고 할지라도 그것이 서로의 격차가 상당한 이질적인 두 국가 간의 경제통합인 이상 그로 인한 조정 비용이 상당 정도 발생하는 것은 피할 수 없는 일이다. 특히 경제 사정이 어려운 북한의 경우 그 조정 비용은 커다란 부담으로 작용할 가능성이 크다. 한반도 사회통합을 전제로 하는 경제통합이 되기 위해서는 남한 측이 이 부담을 덜어주는 노력을 기울이는 것이 필요하다. 이를 위해서는 (반드시 남한과 북한만이 회원국일 필요가 없는, 즉 지역주의나 다자주의적인) 한반도구조기



금이나 동북아 혹은 동아시아 개발은행의 창설 등을 포함한 다양한 다자주의, 양자주의, 혹은 일방주의적 방안을 미리부터 모색해봐야 할 것이다.

또한, 내부 격차의 문제를 관리할 수 있는 방안 마련 역시 중요하다. 이 문제는 체제의 성격상 남한에서 더 비중 있게 다루어야 할 문제이다. 남북한 경제통합으로 인한 이익이나 손실이 남한 경제 주체의 어느 특정 집단에게만 집중되지 않도록 하는 것이 매우 중요하다. 특히 대기업 등 남한의 기득권층에게 이익이 집중되거나 영세기업 등 취약계층에게 손실이 부담되는 일이 발생하는 것은 되도록 피해야 한다. 바람직하기는 남한의 영세 및 중소기업 등이 남북한 경제통합의 최대 수혜 집단이 되도록 경제통합의 정책 및 제도 디자인을 정치하게 해나가는 것이다. 그 경우 남북한 경제통합은 오히려 남한의 심각한 사회 양극화 문제를 해소하는 데, 즉 사회통합을 유지하는 데에 상당한 기여를 하게 될 것이다.

북한 내부의 사회통합 이슈와 관련해서는 가장 유의해야 할 것이 남북한 경제통합으로 인한 북한의 경제 체제의 급격한 변화 가능성이다. 선진국과 후진국 경제통합의 경우 일반적으로 후자의 경제 제도, 정책, 규범 등이 전자의 그것에 수렴되는 경향을 보인다. 작금의 남한 경제 체제는 지나치게 빠른 속도로 ‘신자유주의화’되고 있다는 평가를 받고 있다. 말하자면 시장이나 자본의 과잉이 문제가 되고 있다는 지적이다. 만일 남북한 경제통합으로 인해 북한의 경제체제가 급속하게 ‘남한화’의 길을 걷게 된다면 이는 필시 북한 내부의 격차 문제를 심각한 수준으로 악화시킬 것이며 그로 인해 사회통합마저 흔들리게 될 것이다. 그 결과는 오히려 남북한 양측 그리고 양자간 관계에 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 경제통합의 제도화는 남북한 경제체제의 급격한 수렴을 관리해 나갈 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 가장 바람

I
II
III
IV
V
VI

직하기는 상당 기간에 걸쳐 진행되는 남북한 경제통합의 과정이 남한에서는 시장의 과대 문제가 완화되고 북한에서는 시장의 과소 문제가 해결되는 기간이 되도록 하는 것이다.

(나) 남북연합단계에 부합하는 경제통합 추구

앞에서 기술한대로 남북한 경제통합은 그것이 아무리 낮은 수준의 제한적 통합일지라도 가능한 한 장기에 걸쳐 점진적 단계적으로 진행되는 것이 바람직하다. 그럼으로써 양측의 사회통합이 온전히 유지되는 가운데 무리 없이 순조로운 체제 수렴이 일어날 수 있기 때문이다. 이와 같은 과정은 결국 남북연합의 형성을 중간 목표로 하는 통일 방안과 그 맥을 같이 하는 것이다. 남북연합단계를 거치는 통일 방안이 사실상 남북한 양측이 공히 인정하고 있는 최선의 방안인 바에야 경제통합 역시 그 취지와 의도에 부합하는 방식으로 진행됨이 바람직할 것임은 물론이다.

따라서 현 단계에서 우리가 목표로 상정하는 경제통합의 모습은 정치적으로는 남북연합단계의 상태를 염두에 두고, 그에 상응하는 경제통합의 깊이와 폭이 구상될 필요가 있는 것이다.

(다) ‘열린’ 한반도경제권의 구축

남북한 경제통합은 그것을 통해 한반도 차원의 단일 경제권을 형성함이 일차적 목적이겠으나, 그 한반도 경제권은 동시에 동북아와 동아시아 그리고 세계 경제권 전체와의 연계가 깊어지고 넓어지는 성격의 것으로 형성되어야 한다. 그러한 한반도 경제권은 북한의 개혁·개방이 국제적 수준에 오른 상황임을 전제로 하는 것이며, 더 나아가서는 북한 경제가 동아시아 및 세계 경제 체제에 편입된 상황임을 전제로 하는 것이기



도 하다. 다시 말해서 남북한 경제통합은 그것이 북한의 개혁·개방 및 세계 경제 체제에의 편입을 촉진하는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다.

그러한 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 남북한 경제통합을 애초부터 동아시아 경제통합 혹은 지역주의 발전 사업의 일환으로 추진해감이 바람직하다. EU나 NAFTA 등의 지역주의 확산 그리고 ‘지역간 협력체제(inter-regional cooperation system)’의 구축 노력 등 작금의 국제정치경제적 움직임을 면밀히 관찰할 때, 세계화는 실질적으로 (다자주의보다는) 지역주의 경로를 통해 전진해가고 있다. 동아시아 각국들도 결국은 이 지역주의 경로를 통해 세계 체제와의 연계를 구축해갈 가능성이 높다고 할 때, 남북한 경제통합은 처음부터 동아시아의 개방적 지역주의 전략에 상응하는 방식으로 발전시켜 나가는 방안을 모색할 필요가 있는 것이다.

(2) 주요 추진 과제

(가) 단기 과제: 우리 사회의 경제통합에 대한 선호 형성

앞 장에서 설명한 자유주의적 정부간주의의 제1단계 정황을 남북한 간에 비교할 때 북한의 경우는 비교적 매우 단순하나 남한은 상당히 복잡한 과정일 것임을 누구나 알 수 있다. 경제통합에 관한 북한의 국가 선호는 극소수의 최고 결정권자들에게 집중된 문제이지만, 남한의 경우는 정치, 경제, 사회, 문화적 다원주의 과정을 거쳐 어렵사리 결정돼가는 것이기 때문이다. 남한은 남북한 경제통합을 통해 모종의 이익을 기대할 수 있는 국내집단들이 정책결정과정에서 승자연합세력을 구축할 수 있을 때만이 제1단계를 거쳐 제2단계로 진입할 수 있다. 그리고 그 세력들의 정치적 영향력이 상당할 때만이 제2단계에서도 의미 있는 협상 결과가 도출될 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

□ 친 경제통합세력 형성 및 강화

성공한 지역경제통합 사례에서 공통적으로 발견되는 현상은 경제통합의 제도화 과정이 수확체증(increasing returns to scale)적 산업 혹은 기업들의 요구에 의해 시작된다는 것이다.¹⁶¹ 기술의 발전 등으로 수출 혹은 투자 가능 공간이 확대되면서 이러한 기업들은 자신들의 잠재적 이익이 증대되어 감을 인식하게 되고 그 잠재 이익의 실현을 위해 정부가 나서줄 것을 요구하게 된다. 잠재 이익의 현실화에 방해가 되는 요소들을 제거하여 거래비용(transaction cost)이 낮아질 수 있도록 노력해달라는 요구인 것이다. 거래비용을 가장 효과적이고 체계적으로 낮출 수 있는 방안은 물론 FTA의 체결 등을 포함한 경제통합의 제도화이다. 결국 잠재이익의 실현을 도모하는 수확체증적 기업들의 궁극적 요구는 경제통합일 것이며, 정부가 이들의 요구를 수용할 경우 제1단계의 국가 선호의 형성 작업이 완성된다는 것이다.

남한 사회에서 이 제1단계 작업이 완료되기 위해서는 무엇보다 북한과의 경제통합이 자신들의 이익 실현에 상당한 기여를 할 것이라고 확신하는 기업군이 형성되고 이들이 적극적인 추진 주체로서 부상해야 할 것이다. 거기에 소비자 집단이나 평화 시민사회단체 등이 가세하여 이들이 이룬 바 친(남북한)경제통합 세력을 형성하고 그 세력의 정치적 영향력이 상당할 경우야 남한의 정책 선호가 남북한 경제통합을 추진하는 것으로 결정될 수 있다.

따라서 남한 정부가 남북한 경제통합의 제도화를 국정 목표로 추진하겠다고 한다면 우선 이들 친경제통합 세력을 강화시키는 작업을 수행해야 한다. 일차적으로는 물론 남한 기업들의 상당수가 경제통합의 이익을

¹⁶¹ - Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, pp. 46~50.



크게 기대할 수 있는 조건과 환경을 구축하는 일에 매진해야 한다. 시장의 확대에 의한 규모의 경제 실현, 북한의 풍부한 노동력과 토지를 활용한 기업의 경쟁력 강화, 그리고 국가의 대외 신인도 제고 효과 등이 분명히 발생할 것이며 이를 통해 자신들의 잠재적 이익이 현실화될 것이라는 확신을 갖도록 해주어야 한다는 것이다. 이런 맥락에서, 예컨대, “남한 경제에서 과도하게 축적된 자본의 투자처로 북한경제를 활용한다는 ‘공간적 돌파구’의 개념”을 널리 인식케 하는 노력은 매우 중요한 과제에 해당한다 할 것이다.¹⁶²

□ 경제통합을 위한 기반 구축

친 경제통합세력을 강화하기 위한 노력의 일환으로서 남한 정부는 기업차원의 대북 경제활동이 안정적으로 추진될 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 데 주력하면서 기업의 진출이 어려운 북한의 산업인프라 부문에 대한 투자를 통해 남한 기업의 대북 투자가 수익을 거둘 수 있는 여건을 마련해주는 작업을 점진적으로 확대해가야 할 것이다.¹⁶³ 아무래도 초기 경제협력 단계에서는 민간 기업보다는 정부와 공기업 차원의 지원 및 투자가 중심이 되고 그 후 점차 민간 경협이 확대되게도록 유도하는 정책이 필요하다. 개성공단 등의 경제특구와 금강산 등의 관광특구 개발, 그리고 양측 국공기업에 의한 북한 지하자원의 공동 개발 등으로부터 시작하여 점차 민간 기업 간의 사업연계망 확대 등으로 발전시켜가는 것이 바람직할 것이다. 이 과정에서 3통(통행, 통신, 통관)의 자유화 등 남북경제협력의 기반 확대를 위해 필요한 정부간 제도 협력 작업은 꾸준히 진행되어야 한다.

¹⁶²- 임강택, 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』, pp. 107~109.

¹⁶³- 위의 책, p. 123.

I
II
III
IV
V
VI

□ 반 경제통합 세력 설득

다원주의 사회인 남한에서 친경제통합 세력의 강화 노력 못지않게 중요한 것은 반경제통합 세력의 약화 노력이다. 북한과의 경제통합으로 인해 상당한 손해를 볼 것이라고 우려하는 비교역 부문이나 사양 산업 등의 기업과 노동자들에 대해서는 충분한 보상과 지원책 혹은 직업 훈련 등이 제공되어야 할 것이다. 그런 반면에 경제적 이유로 경제통합에 반대하는 집단보다는 안보적 이유로 반대하는 집단에 대한 대처가 더 어려울 것으로 보인다. 평화정착 사업이 경제협력 사업과 병행 발전되지 않는 한 이들의 반대를 약화시킬 방안은 별로 없다. 결국 평화 프로세스의 진전이 남북한 경제통합 추진의 한 주요 조건이 된다는 의미이다.

(나) 중기 과제: 북한의 경제통합에 대한 선호 형성

□ 북한의 친 경제통합 세력 형성

북한의 경우도 남북한 경제통합으로부터의 기대이익이 클수록 경제통합에의 국가 선호가 보다 빠르고 강하게 형성될 것임은 물론이다. 예컨대, 경제통합 과정에서 유입될 남한의 자본과 기술이 자신의 경제 복원과 재건 노력에 분명히 큰 기여를 할 것이라는 기대는 북한 내부의 정책 선호 형성에 커다란 도움을 줄 것이다. 그러한 북측의 기대에 확신을 주기 위해서는 남한과의 경제통합이 북한의 경제성장에 얼마나 빠르고 효과적인 도움이 되는가를 분명하게 보여줄 수 있는 청사진의 제시가 필요하다. 말하자면 경제통합의 북한경제 성장 촉진 효과 혹은 한반도 공동번영 창출 효과 등 그와 관련된 구체적 방안 등을 제시함으로써 북한의 선호 형성을 촉진할 수 있다는 것이다. 예컨대, 대륙으로의 육상 진출로가 열리는 점을 활용한 물류산업 공동 육성 방안, 북한의 지하자원을 활성화하고 러시아 에너지 개발과 파이프라인 건설에 남북한이



공동으로 참여하는 에너지산업 개발 방안, 남한의 자본과 기술에 북한의 우수하고 노동력을 결합함으로써 실현가능한 한반도 차원에서의 IT산업 특화 방안 등은 북한 내부에서 남북한 경제통합의 매력에 대해 일종의 공감대가 형성되는 데에 상당한 기여를 할 것이다.¹⁶⁴

□ 북한의 반 경제통합적 요소의 해소

그러나 아무리 북한 내부에 경제통합 찬동 세력이 증가한다 할지라도 북한 당국의 “경제적 및 정치적 주권상실에 대한 우려감, 즉 흡수통일에 대한 우려감”이 가시지 않는 한 경제통합에 대한 북한에서의 국가 선호형성은 기대하기 어려운 일임을 잊지 말아야 한다.¹⁶⁵ 따라서 북한 당국의 주권상실 우려를 어떻게 완화 혹은 제거시킬 것인지, 그리고 그 구체적인 담보책을 어떻게 제공할 것인지 등에 대한 정확한 답을 확보해놓는 것이 남한 정부가 최우선적으로 고민해야 할 과제라 할 것이다. ‘남북연합단계에 부합하는 경제통합의 점진적 추진’ 등을 골자로 하는, 북한당국이 신뢰할 만한 남한의 경제통합 및 통일 방안을 명확히 정리해 둬는 물론 그에 대한 주변 강국들의 안정적 지지 역시 확실히 담보해놓아야 할 것이다.

(다) 장기 과제: 국제체제 변수의 관리

□ 우리 정부의 국제체제 변수 관리 능력 강화

남북한 양 정부가 제2단계인 정부간 협상 과정과 제3단계인 제도화 과정에 영향을 미칠 다양한 국제체제 변수들을 얼마나 잘 관리하느냐

¹⁶⁴ - 위의 책, pp. 117~118.

¹⁶⁵ - 양문수, “남북경제공동체 형성의 추진방향과 전략,” (남북산업자원혁신포럼 워크숍 발표자료, 2008.11.25).

I
II
III
IV
V
VI

역시 중요한 변수임은 물론이다. 여기서 특히 중요한 것은 남한의 주도 능력과 의지이다. 국제협력이론에서 강조하는 패권국이나 경제통합의 수요공급 이론에서 강조하는 지도국가의 역할을 남한이 얼마나 잘 수행하느냐에 따라 남북한 국제협상 단계의 성공 여부가 상당 정도 결정될 것이다. 충분한 개방시장, 안정적인 통화금융체제, 적절한 폭과 속도에 의한 한반도 차원에서의 산업 구조조정 등 남북한 경제통합의 진전에 필요한 한반도 공공재의 창출과 유지를 위해서는 남한이 거의 일방적으로 혹은 비대칭적으로 더 많은 자원과 에너지 그리고 노력을 투입해야 할 것이다. 그리고 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 경제통합에 따른 양측(특히 북한 측)의 충격을 최소화하고 통합의 긍정적 효과를 극대화하는 방향으로 협상 내용이 결정돼야 한다는 것인 바, 경제통합의 우선 순위와 속도 등은 이 문제를 염두에 두고 정해져야 할 것이다.

□ 주요 국가들의 협력 유도

미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 국가들의 영향력 관계를 적절히 조정 관리하는 것 역시 중요한 일이다. 설령 남북한 양국 정부가 제1단계 작업에서 상당 정도의 성공을 거두어 양자간 경제통합을 위한 국제협상의 장을 마련한다 할지라도 그 협상의 최종 결과는 주변국들의 협력 정도에 크게 영향을 받는다. 그 점에서 남북한 경제통합을 주변국들에게도 이익이 되는 구조로 가져가는 노력이 중요하다. 예컨대, 남북한 경제통합이 동(북)아시아의 국제협력 수준과 차원을 높이거나 넓히는 한 계기로 작용되도록 하는 것이다. 그렇다면 우선적으로 시도해볼만한 사업으로는 TKR을 복원하여 이것이 TSR 및 TCR에 연결되는 거대 철도 연계망을 구축함으로써 동북아 교통망을 완성토록 한다거나, 러시아 주도의 에너지 개발과 파이프라인 건설 사업에 남북한 경제통합체가



적극 참여하여 이를 동북아차원의 협력과제로 완결짓는 사업 등을 들 수 있다. 동아시아로 그 지경을 넓혀 본다면, 남북 경제통합 사업을 동아시아경제공동체 형성 사업의 일환으로 진행하는 것도 고려해 볼 만하다. 이를테면, ASEAN+3 틀 내에서 이루어지는 각종 동아시아 경제협력 사업에 북한이 남한의 동반자로서 참가하도록 하는 것이다. 이 경우 남북경협을 진전과 그 결과물은 동아시아 경제협력의 제도화 과정 속에 잠기게 되어 안정성이 향상될 수 있다. 말하자면 남북경협의 ‘동아시아화’를 시도하여 남북한 경제통합에 대한 동아시아 차원의 협력을 이끌어낼 수 있다는 것이다.

□ 다자적 기구의 활용

국제협상과 그것의 제도화 단계에서 만약 활용 가능한 국제기구 등의 초국적 기체가 있다면 그것은 남한과 북한 정부의 능력이나 의지 못지않게 경제통합에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 매트리(Mattli)는 경제통합을 추진하는 국가들은 우선 ‘위임 제도들(commitment institutions)’을 설립할 필요가 있음을 강조했다. 위임 제도들은 경제통합에 영향을 미치는 관련 정부 및 민간 부문 행위자들의 협력 혹은 비협력 행위를 모니터링하고 제3자의 위치에서 관련국 간의 국제협력 수행을 독려하는 역할을 하는 일종의 초국적 기구로서 이들이 존재할 경우 경제통합의 성공 가능성이 높아진다고 한다.¹⁶⁶ 사실 초국적 기구의 경제통합 촉진 역할은 이미 신기능주의에서도 강조된 바 있다. 남북한 경제통합의 경우에도 국제협상 단계에 임박해서는 이 단계 이후의 경제통합 과정을 관리할 수 있는 (남한과 북한의 개별 이익

¹⁶⁶ - 위의 글, pp. 54~55.

I
II
III
IV
V
VI

을 넘어서 운영되는) 일종의 ‘초국적 협력체’의 구성이 긴급하다 할 것이다.

4. 핵심 과제별 발전방안

가. 경제관계 발전을 위한 물리적 기반 구축

(1) 추진 방향

(가) 남북경협 활성화 지원을 통한 상생·공영의 경제공동체 지향

남북 경제관계 발전을 위한 물리적 기반은 도로·철도 등의 교통망의 연결과 북한 산업인프라 건설을 위한 협력을 통한 산업협력망 구축 등 상대적으로 단기적인 과제와 함께, 장기적으로는 전화와 인터넷을 포함하는 통신망 구축 등을 주요 과제로 들 수 있다.

이러한 물리적 기반을 구축하는 사업은, 단기적으로는 현재 진행되고 있는 남북경협 사업의 활성화를 지원해주는 방향에서 추진하되, 중장기적으로는 북한경제의 회생과 남북간 경제력 격차 완화를 통한 통일비용 절감 차원의 남북경제공동체 형성을 지향하면서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 남북경협의 긍정적 효과에 대한 인식의 전환과 함께, 북한을 단순한 리스크 관리 대상이 아니라 한국 경제의 신성장 동력을 제공하는 블루오션이라는 새로운 인식으로 받아들이려는 노력이 요구된다.

(나) 북한의 산업 발전 단계 및 남북경협 발전 단계와 연계 추진

남북 경제관계 발전을 위한 물리적 기반 구축사업은 사업별로 별도로



추진하기보다는 남북한 산업의 균형발전이라는 목표를 실현하기 위해 보다 통합적으로 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한의 산업 발전 단계와 남북경협 발전 단계와 연계 추진하는 것은 물론, 중장기적으로는 남북한 산업구조 조정과 지역 간의 균형 발전, 한반도의 국토종합개발 등을 염두에 두어 한반도 경제의 경쟁력과 성장 잠재력 기반을 제고시키는 방향으로 단계적·체계적으로 추진해야 한다.

또한 물리적 인프라 구축작업이 단순히 북한의 산업시설을 확충하는 작업에 머무르지 않고, 북한의 시장 경제화와 개혁·개방을 촉진할 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다. 이를 위해서는 이러한 부문의 협력사업이 북한 스스로 변화할 수 있는 환경을 조성하는 촉매제 역할을 할 수 있도록 전략적인 접근이 요구된다.

(다) 지속 발전 가능한 남북 경제협력 체계의 구축

앞에서 언급한 남북간 경제협력사업들은 남북 경제관계가 지속적으로 발전할 수 있는 기반을 구축하면서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 남북 경제관계의 정상화작업이 중요하다고 할 수 있다. 국제경제관계의 일반적인 관행과 규범이 통용되는 경제협력관계가 남북한 간에 구축될 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다는 것이다.

지속 가능한 남북 경제관계 구축을 위해서는 중재자의 역할을 수행할 수 있는 제3국의 참여를 유도할 필요가 제기된다. 예를 들면, 중국자본이나 유럽 자본 또는 미국 자본이 참여하는 형태의 협력사업을 확대해 나가자는 것이다. 이를 통해서 남북 경제관계가 보다 안정적으로 발전해 나갈 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

같은 맥락에서 한반도의 국토종합개발 차원은 물론, 한반도를 넘어 동북아 경제공동체 형성을 지향할 필요가 있다. 남북 경제관계가 한반

I
II
III
IV
V
VI

도에 국한되어서는 지속적으로 발전해 나가는데 한계가 있을 것이기 때문이다. 이를 위해서는 한반도의 지정학적 특성을 적극 활용하여 한반도를 동북아의 경제 허브 및 동북아 FTA의 수혜지로 발전시킬 수 있는 방향의 큰 틀에서 접근할 필요가 있다.

(라) 남남갈등 예방과 국민적 공감대 형성 노력

남북 경제관계의 물리적 기반은 국내 합의를 토대로 추진되어야 한다는 것이다. 특히, 전력과 통신, 도로·철도와 같은 물리적 인프라 확충에는 대규모 국가 재원과 많은 시간이 소요되므로 이의 지원을 위해서는 국민적 공감대 형성이 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 대북정책 결정과정의 투명성 제고와 대북 지원의 합목적성 확보를 통해 여야를 초월한 초당적 협력과 국민 설득을 유도하여 남남갈등을 최소화해야 한다.

(마) 국제적 협력체계 구축을 통한 국제자본의 활용 모색

국제사회의 협조와 참여가 배제된 상태에서 남북 경제관계를 발전시킨다는 것은 현실성이 부족하다고 할 수 있다. 북한을 국제사회 일원으로 편입시키고 정상국가로 유도하여 국제금융기구 및 국제무역기구에 대한 가입을 지원함으로써, 재원 조달에 있어서 우리나라의 경제적 부담 경감은 물론, 사업 추진 과정에서의 안정성과 추진력을 제고하는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 주변국들의 협조를 유도하기 위한 외교적 역량 확충과 국제적 공감대 확산 노력과 함께, 국제 컨소시엄 구성을 통한 동반 진출 방안도 모색할 필요가 있다.



(2) 세부 추진 과제

(가) 남북경협 활성화 지원을 위한 물리적 인프라의 우선 확충

현재로서는 남북관계의 경색으로 남북경협의 확대에 어려움을 겪고 있지만, 이러한 경색국면은 북한에게도 부담이 될 것이므로, 언젠가는 경제관계의 개선을 위한 계기가 마련될 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우, 경의선 철도·도로 연결과 금강산관광 및 개성공단 특구 사업 등과 같이 현재 진행되고 있는 협력사업과 연계한 인프라 확충을 우선 추진해야 할 필요가 있다. 이를 통해서 남한의 대북 진출 기업 활동을 지원하고 북한과의 경제관계를 발전시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이기 때문이다.

특히, 남북 교통망 연결을 통해서 북한 내륙에서 추진되고 있는 협력 사업에 대한 지원과 개성공단 활성화에 역점을 두어, 남북경제협력의 기반을 마련함과 동시에 남북경협의 성공적 모델을 창출할 필요가 있다. 이 과정에서 개성공단사업을 경제공동체의 실험장으로 인식하여 육성 발전시킴으로써 남북 상호간의 신뢰회복과 함께 북한의 개혁·개방의 촉진 효과를 추구할 필요가 있다.

(나) 지역특성화 산업단지를 통한 수출 및 기간산업 육성방안 마련

□ 서북부(경의선) 중심의 새로운 특구 개발

개성공단의 성공적 개발을 토대로, 이를 이명박 정부의 나들섬 구상과 연계하는 서북부 중심의 특구를 우선적으로 개발해 나가고, 추진 성과를 기초로 점차 동북부(원산, 나진·선봉) 지역으로 확대할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

다만, 새로운 특구 건설에는 SOC 등의 자원 조달 부담과 기존 공단으로의 안정적인 인력 공급 차질 등의 부작용을 초래할 수 있음을 유의해서 남북 경제관계의 발전, 북한의 경제체제의 개선, 한반도의 주변 상황 등을 포함한 국제환경 등을 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진할 필요가 있다.

□ 중화학공업의 선택적 현대화와 첨단산업 분야의 병행 진출 모색

단기적으로는 식량난 해소와 최소한의 삶의 질 향상을 위한 농업 개혁과 경공업 육성이 필요하겠지만, 북한경제의 선진화라는 차원에서 장기적으로 지속발전가능한 산업구조를 갖추기 위해서는 철강 및 비철금속 등의 소재 산업과 전기·전자 및 기계, 정유 산업 등의 발전이 필요하다고 할 수 있다. 물론 남한의 산업구조와 보완적인 관계를 구축한다는 방향성을 유지하면서 진행되어야 한다는 것은 기본적인 것이다.

이를 위한 대북투자협력은 북한지역에 별도의 특구를 건설하는 형태가 아닌, 기존의 산업지구별 특성을 살리면서 추진될 필요가 있다. 따라서 현재의 산업 설비와 지역별 산업인프라 여건을 고려한 ‘특성화 산업단지’ 형태로 개발하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 철강은 김책연합기업소를 중심으로, 화학은 함흥 및 선봉의 승리화학공장을 중심으로 구조조정과 재건사업을 추진하며, 산업의 첨단화와 디지털화를 촉진한다는 차원에서는 남한의 IT산업을 보완하는 방향에서 전기 및 IT 산업(소프트웨어)부문의 육성을 추진할 필요가 있다.

(다) 부존자원을 활용한 산업화 자본 축적

단기적으로 북한지역에 대한 투자를 최소화하면서 경쟁력을 가질 수 있는 부분인 관광 및 지하자원 개발 사업 등에 대한 우선적인 협력이



필요하다고 할 수 있다. 이를 통해서 관광 및 지하자원 개발 사업 등과 같이 부존자원을 활용한 외화 가득 산업을 육성함으로써 산업화에 소요 될 자기 자본을 축적해나가도록 지원하자는 것이다. 예컨대 금강산종합 개발계획 추진을 비롯하여 백두산, 평양 등지로 관광 지역을 확대하고, 분단의 특성을 살려 국제 평화·안보포럼 유치 등의 컨벤션 사업을 추진 할 필요가 있다. 북한의 지하자원 개발 사업은 전력과 수송망 확충이 전제되어야 하므로, 산발적인 개발보다는 다수의 광물자원이 부존되어 있는 특정 지역을 특구로 지정하여 산업단지 형태로 집중적·종합적으로 개발하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다.

(라) 성장 기반 구축을 위한 산업 및 물류 인프라 건설

□ 러시아 극동지역 원유·가스관 연결 사업 추진

지난 9월 한·러 정상회담을 통해서 양국이 합의한 에너지분야에서의 협력 강화 차원에서 극동지역의 가스를 북한지역을 통과하여 남한지역 까지 연결하는 사업을 추진할 필요가 있다. 특히, 사할린지역의 천연가스 자원개발과 러시아 극동~북한~한국을 연결하는 파이프라인 건설 사업을 추진하여 러시아 극동지역의 경제개발에 참여할 수 있는 기회를 마련함과 동시에 안정적인 천연가스의 공급원을 확보하자는 것이다.

이 과정에서 북한지역을 통과하는 문제는 북핵문제의 해결과 북한체제의 변화가 전제되어야 하는 것이기는 하지만 기본 설계에서부터 단계적 시공 등을 고려할 때, 사업이 완료될 때까지는 많은 시일이 소요되기 때문에 이 과정에서 북한의 변화를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 변화 과정을 촉진하는 효과도 기대된다.

I
II
III
IV
V
VI

□ **경의선 중심의 ‘서해안 산업 벨트’ 건설을 통한 남북물류망 구축**
경의선 축을 중심으로 하는 서해안 산업벨트는 단계적·점진적으로 구축해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서 제1단계에는 개성~평양간 철도 및 고속도로의 개보수와 확장, 경원선(철원~내금강) 연결을 추진하며, 제2단계에는 평양~신의주간 도로 확장 및 연결을 통해서 아시안 하이웨이로의 진출을 추진하며, 이를 위해서 TCR와 TMGR 등과의 연계를 모색한다.

□ **수출입 거점 확보와 동서 균형 발전을 위한 성장 인프라 확충**
현재의 산업기반을 중심으로 물리적 인프라를 구축해 나갈 경우, 남북 경제관계가 서해안에 중심으로 발전되어갈 가능성이 크다. 따라서 동해안 지역에 대한 전략적인 접근을 통해서 북한의 동서지역이 균형있게 발전할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 특히, 동해안 벨트는 러시아의 에너지 자원을 남한지역으로 연결하는데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다. 이를 위해 제1단계에는 남포항 컨테이너 부두 시설 확충으로 서해 핵심 무역항으로 육성하며, 제2단계에는 평양~원산간 고속도로를 개보수하는 한편, 국토의 균형 발전 차원에서 동서축의 평라선(평양~원산~청진~나진) 연결로 TCR과 연계를 추진하도록 한다.

□ **발전 가동률 제고와 다양한 발전 구조 모색**
북한경제의 선진화 작업은 물리적으로 에너지문제의 안정적인 해결이 뒷받침되지 않으면 어려운 상황이다. 따라서 단기적으로는 발전 설비의 개보수와 현대화, 연료 공급 확대 등을 통해 발전 가동률을 높이고, 동시에 중소형 발전소 건설을 추진할 필요가 있다. 물론 이를 위한 남북한 에너지 실태 조사를 위한 실무협의회 구성도 필요하다.

또한 개성공단의 경우, 6자회담 진전 등과 연계하여 우리의 기업 활동을 지원하기 위한 산업용 에너지(예컨대, 평택~파주~개성의 가스 파이프라인 연결 등)를 우선 지원할 필요가 있다. 중장기적으로는 수력 위주의 발전 구조를 화력과 원자력, 풍력 등의 친환경 발전 구조로 점차 다양화해나가야 한다.

장기적으로는 동북아 에너지 협력 차원에서 남북간 전력 계통망 연결과 러시아와의 사할린 및 이르쿠츠크의 석유·가스 개발과 파이프라인 연결 등을 모색할 필요가 있다. 이러한 협력사업을 촉진하고 안정적인 에너지를 확보한다는 차원에서 ‘동북아 에너지협력체’(가칭) 구성을 추진할 필요성도 제기된다.

(마) 북한 개발을 위한 국제금융기구 설립 추진

남북 경제관계의 발전을 위해서는 북한지역의 개발, 또는 선진화를 위한 재원 마련이 핵심적인 과제라고 할 수 있으며, 이러한 점에서 북한 지역 개발에 필요한 자금을 국내외에서 다양하게 확보할 필요가 있다. 이를 위해, 국내적으로는 남북협력기금의 확충(국가 예산의 1%)과 함께, 시중 부동산금의 생산자금화 및 통일기금화 차원에서 일정 규모에 한해 자금 출처가 면제되는 중장기 저리의 무기명 통일채권을 발행하는 방안도 고려할 필요가 있다.

국제자금의 조달이라는 차원에서는 북한에 대한 국제기구 및 세계 각국의 공적개발원조(ODA) 자금을 비롯하여, 주요 SOC 사업에 대한 주변국들의 사업 참여 유도를 통한 재원 조달이 가능할 것으로 보인다. 이와 함께 동북아지역이나 동아시아지역을 대상으로 하는 지역개발은행의 창설을 통해서 이 지역의 금융 안정을 도모함과 동시에 북한지역 개발을 위한 재원 마련을 추진할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

나. 경제관계 발전을 위한 제도적 장치 마련

(1) 추진 방향

(가) 남북 경제관계의 재설정

그 동안 우리 사회에서는 남북문제를 정치적인 이슈로 생각하면서 경제관계 역시 남북한의 특수성 관점에서 접근해 왔다고 할 수 있다. 그러나 우리가 한반도 선진화라는 미래지향적 목표를 추구하면서 그에 걸맞게 남북 경제관계를 발전시키고자 한다면, 남북 경제관계를 재정립하는 작업부터 시작할 필요가 있다. 여기에서는 남북관계의 특수성을 보다 일반화·보편화시키고 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 근거를 마련하는 것이 중요한 것으로 판단된다.

이러한 작업은 우리 사회에서 남북 경제통합이나 경제공동체 형성과 관련된 합의를 도출하는 노력이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 우리가 지향해야 하는 미래의 남북 경제관계는 우리 사회의 다양한 견해들을 발표하고, 토론하면서 서로의 의견을 조율하는 과정을 통해서 합의해 나갈 수 있을 것이며, 그렇게 접근하는 것이 바람직하기 때문이다.

(나) 남북 경제관계 발전에 관한 법적 근거 마련

남북한 사이 교류협력의 폭과 내용은 확대되고 있으나, 우리의 법·제도적 차원의 발전은 그 속도를 따라가지 못하고 있는 실정이다. 따라서 빠른 시일내에 남북 경제관계의 발전을 위한 법 체계를 정비할 필요가 있으며, 이를 위해 가장 기본이 될 수 있는 「경제관계 발전에 관한 법률」을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 여기에는 기존의 「남북교류협력법」이 안고 있는 문제점을 해소하고 새로운 남북관계의 전개에 상응하도록 남북의 교류협력에 관한 기본원리 및 내용을 규율하



는 기본법으로서 현행 『남북교류협력법』을 개선하고, 이에 상응한 부문 법제의 입법을 하는 방안이 포함될 필요가 있다.

(다) 남북 경제관계 제도화의 심화

1988년 ‘7·7선언’ 이후 시작된 남북 경제관계는 상황에 따라 기복을 보이기도 했지만 양적으로나 질적으로 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 그러나 남북 경제관계가 보다 더 발전하기 위해서는 관계 발전을 추동할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요한 상황이라고 할 수 있다. 왜냐하면 최근 물류비용과 부대비용의 증가 및 거래과정에서 발생하는 분쟁, 대금결제상의 위험부담 등이 애로요인으로 작용하고 있기 때문이다.

물론 그동안 남북은 경제관계 발전을 위한 제도화 작업을 추진해 왔다. 4대 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제)가 체결, 발효되었고, 이후 개성공단개발사업이 본격화되는 것을 계기로 9개 합의서가 체결·발효되었다.¹⁶⁷ 최근에는 남북이 3통(통행·통신·통관) 자유화를 위한 제도적 장치를 마련하는 문제를 논의해 왔지만, 남북관계의 경색으로 중단된 상태이다.

여기에서 중요한 점은 필요한 합의서를 새로 만드는 것과 함께 성실하게 잘 준수해 나가려는 노력이 요구된다는 사실이다. 이런 점에서 볼 때, 남북 경제관계 제도화를 심화시키는 작업은 북한경제제도의 선진화 작업과 병행되어야 보다 효과적일 수 있다는 것을 알 수 있다.

¹⁶⁷ - 2005년 7월 29일 남과 북이 문본을 교환하고 2005년 8월 5일부터 발효된 9개의 남북경협관련 합의서는 다음과 같다. ① 개성공업지구 통신에 관한 합의서, ② 개성공업지구 통관에 관한 합의서, ③ 개성공업지구 검역에 관한 합의서, ④ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서, ⑤ 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서, ⑥ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서, ⑦ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서, ⑧ 남북해운 합의서, ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서 등이다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 세부 추진 과제

(가) 「북한경제 지원에 관한 법률」의 제정¹⁶⁸

우선 이 법안은 북한이 시도하고 있는 경제개혁과 개방정책을 교류협력의 확대와 통일시대의 조기 실현이라는 전제하에 북한을 도울 수 있는 방안을 확보하고 이에 대한 법제도적인 뒷받침을 하기 위한 것이라 할 수 있다. 이러한 노력은 남북 교류협력 사업의 큰 틀에서는 이미 실현되고 있는 사항이기도 하다.

이 법에는 다음과 같은 내용이 포함되거나 고려될 필요가 있다. 첫째, 남한의 대북투자가 많은 부분 실제로는 북한에 대한 지원의 성격을 내포하고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 둘째, 남과 북의 경제적 격차를 줄인다는 차원에서 지속적인 경제지원이 이루어질 수 있도록 북한경제를 지원해 주는 법·제도적 뒷받침이 필요하다는 점이다. 셋째, 북한의 시장화를 촉진하자는 차원에서 경험관련 지원 대상을 단순히 대북사업을 하고자 하는 남한기업에게만 한정하지 않고 그 폭을 넓혀서 앞으로는 남한과 사업을 하고자 하는 북한주민들에게도 지원을 할 수 있도록 할 필요가 있다.¹⁶⁹ 따라서 이 법률은 향후 북한 핵문제가 해결되고 남북관계가 개선되었을 때를 미리 대비하자는 것으로, 북한이 자생력을 키울 수 있을 때까지 지원해 주기 위한 근거 법률로서의 의미를 지닌다. 이러한 입법 노력은 북한의 변화를 촉진하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

이 법을 제정하기 위해서는 기존의 「남북교류협력법」과의 관계 설정이 요구될 것이다. 그런데 「남북교류협력법」은 사실상 교류협력에 중점

¹⁶⁸ 최은석, 『남북한과 중국·대만의 교류협력법』 (서울: 한국학술정보, 2006), pp. 300~332.

¹⁶⁹ 이는 향후 대남사업을 추진코자 하는 북한기업에 대한 경제지원을 예상한 것이며, 「북한경제지원법」(가칭)이 부재한 현행 법체계하에서는 북한의 경제개혁·개방을 유도할 수 없기 때문이다.



을 둔 법률이며, 일방적으로 남한의 기업이나 단체, 개인이 북한과의 교류협력을 위한 법률이기 때문에 상충문제는 발생하지 않는다고 할 수 있다. 특히 (가칭)『북한경제지원법』은 남한 정부차원에서 북한의 경제개혁·개방을 지원해 주기 위한 근거를 제공하기 위한 법률의 성격을 지니고 있으며, 기존의 『남북교류협력법』과 합하면 보다 큰 틀에서는 남북간 경제협력관계의 장기적인 발전을 위한 소위, 『한반도 경제 협력 법』이라고도 할 수 있을 것이다.

(나) 남북협력을 지원할 반관반민기구의 설립

남북 경제협력을 위한 국가의 기금을 보다 효과적으로 사용하기 위해서는 경제협력사업을 종합적·체계적으로 관리·운영하는 기구(가칭, ‘남북협력지원공사’)를 설치할 필요가 있다. 이 경우, 중국과 대만의 반관반민기구인 ‘해협양안관계협회’와 ‘해협교류기금회’를 참고할 필요가 있다.¹⁷⁰ 중국과 대만의 경제협력의 급속한 발전은 서로 정치적 실체를 인정하지 않는 상태에서 이념을 탈피하고 기능적으로 접근을 시도한 결과로, 아직도 이념 성향에서 탈피하지 못하고 있는 우리에게 많은 교훈을 줄 수 있기 때문이다.

현재 우리 정부는 대북 경제협력 사업을 정부가 주도적으로 관리하고 있다. 이는 대북정책 및 통일정책의 추진은 정부가 주도적으로 해야 한다는 정책적 입장이 반영되어 온 데에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 남북교류협력의 사업이 확대되고 변화하는 교류협력 상황의 현실에 상응해 볼 때 모든 사안에 대하여 정부당국이 개입하여 추진하는 것은 현실적이지도 않으며, 합리성을 결여할 수 있는 가능성이 크다.

¹⁷⁰ - 중국의 해협회와 대만의 해기회에 관하여 상세히는 최은석, 『남북한과 중국·대만의 교류협력법』, pp. 166~176 참조.

따라서 남북경제협력사업과 교류협력의 절차에 있어 민간의 참여가 확대되고 민간기구에 대한 업무분담의 요청이 증대되고 있는 실정이다.

물론 현재와 같이 정부 간의 협상을 통해서 경제협력에 필요한 제도적 장치를 마련해야할 뿐만 아니라 정부가 조달한 재원이 주요 재원인 현실에서 무조건 정부의 역할을 축소하라고 주장하기는 힘든 상황이다. 따라서 단계적·점진적 접근이 필요할 것으로 판단된다. 즉, 처음에는 반관반민 성격의 기구를 설립하되, 운영에 있어서는 정부의 역할을 점진적으로 축소해 나가자는 것이다. 예를 들면, 초기에는 정부의 관련 기관에서 파견되어 온 인원을 중심으로 주요 업무를 수행하자는 것이다. 중장기적으로는, 정부기관에서 파견 나온 인원은 최소한으로 축소시키고 민간 전문가들을 중심으로 기구를 운영하도록 하자는 것이다. 물론, 기존의 파견 인원들 중에서 원하는 인원들은 민간신분으로 전환시켜 계속 근무하도록 허용하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다.

(다) 남북 법제 교류와 법제 지원 사업 추진

남북관계는 정치적 변수에 가장 민감하게 영향을 받기 때문에 정치에 민감한 법제구축 지원 사업도 정치권의 이해관계에 영향을 받기 쉽다. 앞부분에서 언급하였듯이 사회적 기업을 육성하여 북한지역에서 활동하도록 유도함으로써 북한의 체제전환 과정, 특히 시장화와 사유화과정을 지원하여 북한지역이 외부 자본의 사냥감으로 전락하지 않도록 하기 위해서는 북한의 법제구축 작업이 남북경제관의 지속적인 발전과 한반도 선진화에 긍정적으로 작용할 수 있도록 우리 정부가 적극적으로 노력할 필요가 있다. 다만, 전면에 정부가 주도적으로 나서 북한 법제구축 작업을 지원하는 것은 어려울 것으로 판단되기 때문에 국제사회와의 공조나 민간·학술단체를 통해서 간접적으로 접근하는 것이 바람직할



것으로 보인다.

통일법제구축 차원에서는 남한이 주도적으로 법제구축에 참여하고 또 남한 기업에게 익숙한 우리의 법제를 북한에 학습시키고 이를 수용하는 방향으로 가는 것이 미래의 법제통일을 위해서 유리하지만 이는 북한 당국이 수용하기 어렵고 현실적으로 정치적 경제적으로 우리가 북한 법제구축 지원 사업을 모두 담당하기도 어려운 것이 현실이다. 따라서 현재의 상황에서는 북한과의 대화 및 협조가 상대적으로 용이한 국제기구를 활용하는 방안이 모색되어야 한다.

국제기구가 법제구축 지원에서 중심 주체가 된다면 북한 법제구축에 있어서 다양한 법률들이 학습될 것이고 이는 남한의 법체계와는 상이한 점도 많을 수 있다. 중국의 경우, 사회주의 법체계에 영미법계, 독일법계가 혼합되어 법제구축을 진행하고 있는 것처럼 북한 법제구축도 다양한 법제가 혼합될 가능성이 높다. 그러나 아무리 국제금융기구의 법제 지원 프로젝트가 축적된 노하우에서 나온 것이라고 하더라도 외부의 지원프로젝트 자체가 가지는 한계를 극복하기는 어렵다. 외국의 지원프로젝트는 특정 체제전환국의 모든 문제를 총괄해서 해결해 줄 수 없다. 결국 개혁의 주체인 당사국이 적극적으로 개혁의 의지를 가지고 이행해야 하는 점이 가장 중요하다. 그리고 장기적으로 법제의 통일을 대비해야 하는 우리의 입장에서는 국제기구가 법제구축에 중심이 되더라도 실제적인 활동에 적극 참여할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.¹⁷¹

¹⁷¹- 정순원, “북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구” (고려대 박사학위논문, 2007), pp. 231~232.

I
II
III
IV
V
VI

다. 우리 사회의 경제통합 추진 역량 강화¹⁷²

(1) 추진 방향

(가) 국제사회와의 협력 증진을 위한 다차원적 거버넌스 구축

국제사회에서는 북한에 대한 개발협력 거버넌스의 구축 작업을 주도적으로 추진한다. 남북한 관계에서는 남북간 상설 협력기구를 구성하여 긴밀한 협력체계를 구축한다. 그리고 우리 사회 내부에서는 정부와 민간(특히 시민사회) 간의 효율적인 협력을 위한 추진체계를 수립한다.

(나) 국제사회와의 협력 역량 강화

우리 사회와 국제사회의 협력을 주도할 수 있는 인적 역량을 강화한다. 이를 위해서 정부차원의 협력을 담당할 전문직 관료를 육성하고, 금융기구를 포함한 국제기구와의 협력을 담당할 전문인력(관료 포함)을 육성한다. 이와 함께 국제 NGO와의 협력을 추진할 국내 NGO의 전문성을 제고하기 위해 체계적인 지원방안을 마련한다. 또한 국제 민간자본과의 협력을 추진할 수 있는 금융 전문인력이나 북한의 개발협력 추진 작업을 지원할 전문인력을 양성한다.

(다) 북한의 개발 추진 역량 강화작업 촉진

국제사회에서는 수원국이 주인의식(ownership)을 가지고 국제사회와의 협력에 능동적으로 참여하는 것을 가장 중요한 과제로 인식하고 있으며, 이를 위한 역량 강화(capacity building) 작업을 지원하는데

¹⁷² 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” pp. 160~163 참조.



관심이 집중되고 있다. 따라서 북한 스스로의 개발 추진 역량을 강화하는 작업을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 북한에 대한 개발협력 사업이 장기적으로 지속되고 성과를 거두기 위해서는 북한 당국의 개발 추진 역량이 지속적으로 강화되어야 하기 때문이다.

(라) 국제기구에서의 위상 제고

국제사회에서의 역할 확대를 통하여 국제기구에서의 위상을 제고한다. 이를 위해서는 국제기구에 대한 분담금을 확대하고, 국제기구를 통한 개발협력 사업 및 개도국에 대한 지원사업(ODA)도 확대한다. 또한 이를 바탕으로 주요 국제기구의 이사국 진출 및 의장단 참여 노력을 강화한다. 이와 함께 주요 국제기구의 지역 본부를 한국에 유치하기 위해 노력한다. 주요 국제기구 책임자급 등용 기회를 확대하기 위해 정부 차원에서의 지원을 증대시켜 나간다.

(2) 세부 추진 과제

(가) 국내의 경제통합 추진 역량 강화를 위한 중장기 프로그램 마련

북핵문제가 평화적으로 해결되든지, 또는 북한에서 급변 사태가 발생하든지 북한과의 경제협력에 대한 수요가 갑작스럽게 대규모로 발생할 가능성이 커지고 있다는 사실을 감안하면, 이에 대한 우리 사회의 전반적인 준비 상황과 대비 태세를 강화하는 노력은 매우 시급한 것으로 판단된다.

이 문제에 대한 우리 사회의 준비 상황은 인적 부문, 제도적 부문, 물리적 부문, 그리고 재정·금융 부문으로 구분해서 접근할 수 있다. 인적 부문의 준비는 남북 경제통합 과정 전반을 주도적으로 기획하고, 관

I
II
III
IV
V
VI

리해 나갈 행정인력과 남북간 경제체제의 차이로 발생할 수 있는 의식 격차를 완화시켜 나갈 교육인력, 그리고 북한지역의 변화를 감당할 전문인력 등을 준비시키는 작업을 포함한다. 제도적 부문의 준비는 남북간 경제협력을 확대시키는 데 필요한 법적·제도적 장치를 마련하는 작업을 의미한다. 물리적 부문은 남북한 산업의 균형발전을 위한 정책 수립 및 산업인프라의 구축 작업을 내포한다. 마지막으로 재정·금융 부문의 준비는 소위 ‘통일비용’의 조달 방안과 효율적인 활용방안을 마련하는 작업이 포함된다.¹⁷³

이처럼 다양한 부문에서 우리 사회의 추진 역량을 강화하기 위해서는 국가 차원에서 종합적이고 장기적인 계획을 수립하고, 이에 기초하여 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

(나) 경제통합 관련 전문인력의 양성

경제통합이 진행될 경우 다양한 분야에서 전문성을 가진 전문인력의 필요성이 제기될 것으로 예상된다. 문제는 이러한 전문인력의 양성에는 상당한 시간이 요구된다는 사실이다. 사전에 충분한 시간을 가지고 종합적이고 체계적으로 준비해야 한다는 것이다. 그러나 아직까지 우리 사회에서는 충분한 인력을 확보하지 못하고 있으며, 이를 위한 구체적인 계획도 마련되지 않은 것으로 판단된다. 따라서 정부가 이 문제를 주도적으로 관리해 나가기 위한 계획을 수립하는 작업에 우선적으로 착수해야 할 것이다.

중장기적 계획 수립을 기초로 정부는 다양한 교육프로그램을 운용하는 것이다. 우선적으로, 관련 분야의 공무원에 대한 해외 관계 기관 파

¹⁷³ - 임강택, 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』, pp. 140~141.



견 및 연수 기회 확대를 통해 관련 전문인력을 체계적으로 육성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 민간단체(NGO) 및 연구기관의 경제통합 관련 분야의 전문가 육성작업을 지원할 필요가 있다.

또한 인적 역량을 강화하는 노력에는 북한지역에 대한 국제사회의 지원이 본격적으로 추진될 경우에 대비, 개발지원 전문가를 양성하여 관련 업무의 추진 역량을 강화하는 작업도 포함되어야 할 것이다.

중장기적인 차원에서는 북한지역의 정부 관료와 전문가들을 경제통합을 추진할 수 있는 전문인력으로 양성하기 위하여 이들에 대한 교육·훈련프로그램을 제공하는 방안을 추진하도록 한다.

(다) 경제통합 과정을 관장할 범정부차원의 추진체계 구축

경제통합 과정은 그 분야가 넓어 거의 모든 정부부처의 역할이 요구될 것이다. 따라서 경제통합 과정을 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워가 필요할 것이다. 즉, 정부 간의 역할 조정 및 조율을 위한 정부차원의 추진체계를 구축해야 하는 것이다.

남북경협이 규모와 범위가 확대되고 북한지역에 대한 투자가 본격적으로 진행될 경우, 현재의 추진체계 하에서는 정부 부처 간의 역할 중복으로 갈등이 발생하는 사례가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 정부 간의 역할을 구체적으로 재정립하거나 새로운 형태의 추진체계를 구축해야 할 필요성이 제기될 것인 바, 중장기적인 관점에서 이에 대한 대안 마련이 요구되기 때문이다. 그러나 정부 부처 간의 이해관계를 조율하는 문제가 쉽지 않을 것으로 예상된다는 측면에서 정치적인 결단이 요구되는 작업이라고 할 수 있다.

따라서 (가칭) '남북경제통합추진위원회'와 같은 별도의 조직을 설치

I
II
III
IV
V
VI

할 필요가 있다. 이 기구는 북한과의 경제협력사업 관련 정부의 정책 방향을 수립하고 이에 따른 부처 간의 업무를 조정, 평가하는 기능을 수행하는 것이다. 다만, 북한이 지니고 있는 특수성에 대한 고려가 필요한 초기 단계에서는 NSC 상임의장이 위원장을 맡아서 회의와 정책결정 과정을 주재하도록 하고, 업무가 보다 방대해져서 한국경제에 대한 영향력이 커지는 단계에서는 대통령이나 국무총리가 위원장을 맡는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

(라) 국제사회와의 협력 역량 강화

경제통합 과정을 성공적으로 관리하기 위해서는 국제사회의 협력이 긴요하다고 할 수 있다. 따라서 지금부터 북한지역에 대한 개발협력의 차원에서 국제사회와 긴밀한 협력체계를 구축해 나가야 할 것이다.

무엇보다 국제기구와의 상시적 협력관계를 강화하기 위해 노력하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 국내 기관과 국제기구와의 협력체계를 구축하는 작업을 격려하고 이와 함께 다양한 인적네트워크를 형성하기 위한 노력을 강화한다. 이를 위해서는 우선적으로 국제기구에 근무하는 우리의 정부관료, 민간 전문가 등의 수를 늘리는 노력이 요청된다. 동시에 국제기구에 대한 우리 국가의 기여도를 전략적으로 확대해 나가야 할 것이다.

이와 함께, 국제사회와 우리 사회의 다양한 주체들의 협력을 통합적으로 이끌어 나갈 수 있는 협력 기반을 강화해 나가야 한다. 이를 통해서 경제통합 과정에서 북한지역 개발사업에 참여하는 국내의 다양한 주체들 간의 협력 및 조율을 이끌어 낼 수 있도록 하는 것이다. 장기적으로 이 협력체계에는 북한도 주요 행위자로 참여할 수 있을 것이다.



라. 북한의 시장화 추진을 위한 전문인력 양성

(1) 추진 방향

(가) 북한경제 발전을 위한 산업경제적인 관점에서 접근

초기 단계에서는 북한체제를 위협하는 것으로 인식할 수 있는 정치적인 관점에서 접근하면 북한이 받아들이기 힘들 것이다. 따라서 경제분야의 전문인력 양성을 통해서 경제성장의 인적 기반을 형성하는 것이 중요하다는 논리로 설득할 필요가 있으며, 특히 국제시장에 적응하기 위해서는 시장관련 전문인력 양성이 중요하다고 설득할 필요가 있다. 나아가 인력양성을 통해 성공적인 시장화를 추진함으로써 북한체제 안정에도 도움될 수 있다는 논리 개발도 필요하다. 중국식 시장화와 그에 따른 전문인력 양성 사례 중심으로 설명하면 북한도 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

(나) 시장 친화적인 산업인력 양성

장기적이고 체계적인 북한 산업인력 양성 계획을 수립하고 이를 토대로 구체적인 교육프로그램을 마련하여 북한이 수용가능한 부분부터 시작하여 단계적으로 확대해 나가는 노력이 필요하다. 이를 위해 우선적으로 북한이 수출입 및 외국기업 투자 유치에 필요한 국제사회 기준과 절차 등의 지식을 습득하는 인력 양성부터 시작할 필요가 있다. 나아가 궁극적으로는 북한의 산업경제 전체를 시장화로 전환할 수 있는 시장경제 친화적인 전문인력 양성 프로그램을 운용하는 것이다.

(다) 전문인력 양성기법의 다양화

북한에 필요한 전문인력은 다양한 수준에서 요구되기 때문에 전문인

I
II
III
IV
V
VI

력 양성을 위한 기법도 양성 대상에 적합하게 다양화할 필요가 있다. 다시 말해, 맞춤형 교육을 추진하자는 것이다.

이와 함께 교육 내용의 단계적 심화를 모색할 필요가 있다. 예를 들면, 초기에는 세미나와 해외시찰 등을 통해 시장화에 대한 거부감을 해소하거나 완화시키는 과정에 출발하여 점차 인적교류, 시장화 기초교육 실시, 고급 전문지식 습득 방향으로 접근하자는 것이다.

(2) 세부 추진 과제

(가) 시장경제 관련 문헌자료의 제공

서적이나 자료의 교환을 통한 시장관련 전문지식의 교류를 확대할 필요가 있다. 북한의 경제 관료와 기술자들은 최근 기술개발과 기업경영에 대한 관심이 높아지면서 외국문헌을 비롯한 우리나라의 문헌에도 많은 관심을 가지고 있으며, 사적인 통로를 통해 관심 분야의 문헌들을 확보하여 활용하고 있는 실정이다. 따라서 북한의 시장경제에 대해서 필요로 하는 자료를 수시로 조사하여 지속적으로 보급하는 사업을 전개해 나가야 한다. 이러한 사업은 효율성 제고라는 차원에서 대학이나 민간단체가 주도할 수 있도록 하고, 정부는 간접적으로 후원하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이와 함께 세계 경제 및 무역관련 박람회 및 전시회 등의 동영상을 촬영하여 전달하는 것도 좋은 방법이라고 할 수 있다.

(나) 시장화에 대한 관료들의 의식 개선 사업

북한의 시장화 추진을 위해서는 무엇보다도 시장화 계획 수립의 기본적인 토대가 되는 정책 결정자와 관료에 대한 시장마인드 제고 노력이 우선적으로 요구된다. 이것이 우선적으로 이루어져야만 북한 스스로 시



장화에 대해 공감대를 형성하고 구체적인 계획 수립과 실행을 위한 주인의식(ownership) 형성이 가능할 것이기 때문이다.

따라서 북한 내각 및 당의 경제부문 고위 관리자와 실무자 등에 대해 체제전환국이나 선진국의 산업현장을 방문하는 시찰 프로그램 등을 마련하여 이들이 시장경제제도의 도입 필요성과 그 효과에 대해 스스로 느낄 수 있도록 기회를 제공하자는 것이다. 통일부 남북경제협력협회사무소에서 지난 2005년에 경협사무소 북측 대표부와 함께 서방 선진국을 돌아다니면서 산업시찰을 시행한 적이 있는데, 북한에서도 많은 것을 배울 수 있어 매우 만족한 것으로 알려지고 있다.

해외 산업시찰을 통한 시장에 대한 인식 전환 사업을 정부가 직접 추진하는 것에 대해서 북한측이 거부감을 느낄 수도 있기 때문에 경제단체나 기업 등 민간에서 이를 추진할 수 있도록 유도하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

(다) 전문가 교류를 통한 산업인력 양성

1990년대 초 이래의 경제난으로 북한의 산업이 장기간 정상가동을 못했기 때문에 숙련된 산업인력은 매우 부족할 것으로 추정된다. 따라서 시장화가 진행되는 과정에서 인력관리의 효율성을 높이고 비용절감도 도모하기 위해서는 일반생산직 노동자뿐만 아니라 생산라인에서 지도적 업무를 담당할 핵심기술·기능인력 및 중간관리 인력의 양성을 위한 교육·훈련도 요구된다.

산업인력 양성은 기술적인 교육이고 북한이 상대적으로 부담을 느끼지 않는 영역이라고 할 수 있기 때문에 정치적인 부담 없이 쉽게 추진할 수 있을 것이다. 산업인력 양성을 위한 전문가 교류사업은 상대방의 체제와 상황을 비교적 잘 이해하고 있는 작은 수의 인원으로 충분하기

I
II
III
IV
V
VI

때문에 북한으로서는 체제위협에 대한 부담이 적고, 적은 비용으로 큰 파급효과를 기대할 수 있다. 이를 위해서 북한에 파견할 전문인력은 우리의 산업 현장 기술인력을 선발하여 일정한 소양교육을 거칠 필요가 있다. 또한 전문가 교류 차원에서 북한 산업인력들을 남한에서 교육하는 방안도 추진할 필요가 있으며, 이 기회를 통해서 우리나라의 산업 현장에서 실습교육을 병행함으로써 향후 남북한 경제협력사업을 활성화하는데 역할을 수행할 수 있는 인적 기반의 구축 효과도 추구할 필요가 있다.

(라) 북한 해외 시장교육프로그램 지원

현재 북한이 시행하고 있는 중국 등 제3국에서의 해외교육프로그램과 연계 추진하자는 것으로, 이러한 방식의 사업은 기존 사업의 연장선상에 있기 때문에 북한도 별다른 거부감이 없이 수용할 가능성이 클 것이기 때문이다.

북한은 자본주의 시장경제 학습을 위하여 공무원, 경제분야 전문가를 대상으로 해외연수를 실시하는 등 인력개발을 적극 추진해 오고 있다. 시장경제를 배우기 위한 북측 관료들의 해외 경제연수는 2000년 이후 꾸준히 늘고 있는 것으로 추산되고 있으며, 지난 2006년에는 독일과 스위스에 재무성을 비롯한 정부기관 관료들을 파견해 시장경제 공부에 나서는 등 자체적인 경제 연수를 확대하고 있다.¹⁷⁴ 과거에는 러시아나 중국, 동구권 국가들과 인력교류를 추진하였으나 최근에는 중국뿐만 아니라 유럽, 미국, 호주 등 서방국가와의 인력 교류도 활발히 추진되고 있다. 특히 2005년에는 북-유럽연합 경제개혁 워크숍을 두 차례 개최했

¹⁷⁴ 『연합뉴스』, 2007년 11월 29일.

으며, 같은 해 8월에는 스위스 개발협력청 후원으로 설립된 평양비즈니스스쿨 단기과정의 첫 졸업생을 배출하기도 하였다

(마) 북한 시장경제 전문인력 양성센터 설립

현재 개성공단에서는 정부의 재원지원을 통해서 북한 인력훈련을 위한 ‘기술교육센터’를 건립하여 개성공단 근로인력을 위한 훈련프로그램을 진행하고 있다. 그러나 남북한 산업협력이 본격화되면 개성공단의 기술교육센터만으로는 북한인력 육성에 한계가 있을 것이다. 따라서 평양·남포 등 산업이 발달한 대도시나 신의주, 나선 등 경제특구 그리고 안변 등 산업협력이 집중적으로 이루어지는 지역 등을 중심으로 북한인력양성 사업을 확대시켜 나갈 필요가 있다.

이를 위해서 이들 지역에 기술교육센터를 설립하거나, 기존의 북측인력양성기관을 지원하는 방안, 그리고 남북공동의 인력양성기관을 설립하는 방안 등을 다양하게 추진해 나가야 할 것이다. 특히, (가칭) ‘북한 전문인력 양성센터’를 설립하여 남북이 공동으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 센터는 개성공단, 금강산지역, 평양 등 북한지역에 설립하는 것을 원칙으로 하되, 중국과 같은 제3국이나 장기적으로는 남한에 설립하는 방안도 추진할 수 있을 것이다.

교육내용은 시장경제의 논리, 북한개발 전략, 경제 환경의 변화, 해외 투자 유치, 국제상거래 원칙, 기업운영 및 관리, 산업기술 등 북한경제 회생에 필요한 제반 실무교육이 될 것이다. 교육 요원 및 교재는 남한의 전문교육기관, 중앙공무원 교육원, 기타 회계연구원, 법제연구원, 대학 부설연구소 등과 연계해서 마련할 필요가 있다.¹⁷⁵

¹⁷⁵ - 이와 유사한 사례는 아시아 국가 중 OECD에 가입하지 못한 국가의 인력개발을 위해 한국에 OECD지원센터를 설립하여 운용 중에 있다.

I
II
III
IV
V
VI

VI

결론



최근에 제기된 김정일 위원장의 건강 이상설은 북한의 변화가 본격적으로 시작되는 시점에 와 있음을 의미한다고 할 수 있다. 물론 그 변화는 점진적이면서 안정적인 형태를 띠 수도 있고 급진적이면서 불안정한 형태로 나타날 수도 있을 것이다. 이러한 상황에 직면하여 우리가 직면한 과제는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 북한체제 내부에서 변화가 추진되는 과정에서 나타날 수 있는 다양한 가능성을 치밀하게 예측하여 적절한 대비책을 마련하는 일이다. 여기에서는 특히 북한의 변화가 급진적이면서 불안정한 형태로 진행될 경우에 그 중요성이 강조된다. 정국 불안의 심화, 대규모 아사사태와 대량 난민의 발생, 대규모 소요사태와 유혈 충돌, 무정부 상태 돌입, 주변국의 군사적 개입 필요성 제기 등의 상황에 적절하게 대비할 수 있는 수단과 방법이 마련되어야 할 것이다. 또한 이러한 상황은 동북아 안보 질서에 심대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 주변국들의 국가안보를 위협하는 요소로 작용할 수 있기 때문에 이들과의 긴밀한 협의 및 협조 체계를 구축하는 것이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

둘째, 북한 내부에서 발생하는 변화 과정이 우리가 희망하는 방향으로 진행될 수 있도록 영향력을 행사할 수 있는 여건을 조성하고 효과적인 수단을 확보하는 일이다. 소위 북한주민과 관료들에게 한국과의 협력이 필요하고 중요하다는 인식을 확산시키고, 남한의 미래를 같이 논의할 수 있고 신뢰할 수 있는 협력 동반자라는 생각을 가질 수 있도록 북한사회 내에 분위기를 조성하자는 것이다. 이를 위해 다양한 범주에서 남북 협력의 지속적인 확대를 통한 남북주민들의 접촉면의 확대가 가장 효과적인 방법 중의 하나로 판단된다. 이 과제는 북한의 변화가 상대적으로 점진적이고 안정적으로 진행될 경우 그 중요성이 더욱 강조될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

셋째, 북한체제의 변화 결과로 경제통합이 가속화되어, 우리의 역할과 부담이 증대될 경우에 대비하여 우리 사회의 수용능력을 확대하는 일이다. 남북한 주민들이 더불어 간다는 일이 쉽지 않을 것이라는 점에서 제도적·물질적 통합 못지않게 인적·정서적 통합과정에 주의를 기울여야 할 것이다. 독일의 통일 경험에서 관찰할 수 있는 것과 같이 남북한의 통합은 매우 많은 어려움을 이겨내는 과정이 될 것이다. 희망과 기대를 가지고 인내해 나가는 시간을 잘 견디지 않으면 남북한이 통합되어 가는 과정은 우리 사회와 한반도의 발전에 오히려 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 정부는 통합과 통일의 비전을 제시하여 국민들에게 희망을 제공하면서 통합 과정에서 나타날 수 있는 다양한 난제들을 효과적으로 관리해 낼 수 있는 역량을 갖추어 나가야 할 것이다.

[정부의 정책적 고려사항]

한반도의 선진화는 북한의 변화와 병행해서 추진될 때 성과를 거둘 수 있고, 중국적으로는 제도적·물리적·정서적 분단의 장벽이 제거되었을 때 온전하게 실현될 수 있다는 점에서 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계는 협력과 통합, 조화와 균형의 경제관계로 발전되어 나가야 할 것이다. 이것은 통합 과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점들을 최소화할 수 있도록 남과 북이 하나로 통합해 나가는 방식에 대한 깊이 있는 고민이 요구된다는 것을 의미한다.

가. 국민적 합의에 유의하면서 국민 여론의 선도적 역할 병행

대북정책이 국민적 지지 기반을 토대로 투명하게 추진되는 것은 무엇보다 중요하다. 그러나 북한을 상대로 하는 정책이라는 점에서, 독특한 체제를 유지하고 있는 북한과의 협상을 염두에 두지 않을 수 없다는

점에서 일정 부분 비공개로 진행될 수밖에 없는 측면이 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 또한 같은 이유에서 국민들은 제한된 정보 하에서 부분적으로 왜곡된 판단을 할 가능성이 높다는 점이 고려되어야 한다. 또한 북한과의 관계를 발전시켜나가는 과정은 예측하기 어려운 만큼 불확실성이 크다는 점에서 국민적 공감대에만 의지해서는 정말 필요한 정책을 효과적으로 구사하는데 제약을 받을 수밖에 없다고 하겠다.

따라서 정부차원에서는 지금은 국민들이 거부감을 가지고 있다고 하더라도 보다 장기적인 관점에서 국익을 극대화하는 정책을 선택할 필요가 제기될 것으로 판단된다. 특히 북한과의 경제적 통합을 확대해 나가는 과정은 일반 국민들의 환영을 받지 못할 수도 있을 것으로 예상된다. 이러한 점을 고려할 때, 남북 경제관계를 발전시켜 나가면서 경제통합을 촉진시켜 나가기 위해서는 국민적 공감대와 정서를 얻는 노력과 함께 국민 여론을 선도해 나가는 작업도 병행해야 할 것이다.

나. 경제적 협력과 비경제적 협력의 연계 추진

과거 역사적 경험을 통해서 관찰할 수 있는 바와 같이, 분쟁국 간의 협력은 평화를 안정적으로 고착화시키는 작업이 병행되지 않을 경우 지속적인 도전에 직면하게 되며, 경제적 격차가 큰 상황에서의 급격한 경제통합 역시 사회적 혼란과 갈등을 야기하게 된다는 사실을 알 수 있다.

이는 평화구조 정착을 위한 비경제적 협력과 경제분야의 협력은 상호 보완적이고 긍정적으로 작용해왔으며, 두 가지가 병행해서 추진될 때, 가장 바람직한 결과를 도출할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 우리는 한반도의 불확실성이 증대되고 있는 지금의 상황에서 한반도의 미래를 위해 평화정착을 촉진하는 작업 및 사회·문화적 공감대 형성

I

II

III

IV

V

VI

노력과 경제협력의 잠재력을 개발하고 확대해 나가는 작업을 지속적으로 병행해서 추진하는 것이 바람직하다고 하겠다. 소위, 경제적 협력과 비경제적 협력의 확대 재생산 구조를 구축하지는 것이다.

남북 당국간 대화가 중단된 지금의 상황을 고려할 때, 언젠가는 대화의 기회가 마련될 것으로 판단되지만, 지금으로서는 남북 경제협력의 최소한의 추진 동력을 관리해 나가는 작업이 중요할 것으로 보인다. 즉, 민·관 간의 적절한 역할분담을 통한 경제협력의 모멘텀을 유지하는 차원에서 민간부문을 중심으로 경제부문과 사회문화부문의 협력을 지속해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

다. 우리 사회의 변화 수용 능력의 제고

남북 통합의 과정은 한마디로 변화의 과정이 될 것으로 보인다. 특히 북한의 변화는 그 범위와 깊이가 매우 클 것으로 예상되기 때문에 북한 내부의 적응력이 매우 중요한 변수가 될 것으로 판단된다. 다시 말하자면, 북한의 변화는 가능하면 북한 사회의 수용능력 내에서 점진적으로 이루어지는 것이 가장 바람직할 것이라는 점이다. 우리의 대북정책이 북한의 변화 촉진을 통한 통합과 통일이라면 북한 사회의 변화 수용능력을 강화시키는 작업에 관심을 가지는 것은 매우 중요하다고 하겠다.

그런데 북한체제의 변화 결과와 남북한의 통합 과정은 우리 한국 사회에도 상당한 충격을 줄 가능성이 매우 높다. 특히, 북한의 변화 속도와 통합 속도가 빠르게 나타날 경우 더욱 그렇다고 할 수 있다.

북한의 변화를 촉진시키고 남북관계의 발전을 확대시키는 데 필요한 우리의 수용능력을 장기적으로 증대시켜 나가기 위한 과제로는, ① 대북정책 관련 정치권과 국민들의 합의 기반 마련, ② 경제협력에 필요한 경제적 부담을 감당할 수 있는 경제력 확보, ③ 북한사회와의 지속적인



교류를 통한 북한사회에 대한 적대감 해소, ④ 독자적인 국가안보능력 확보, ⑤ 우리 사회내의 갈등 해소 능력의 제고, ⑥ 정부의 관련 정책 수립·추진 및 위기관리 능력의 제고, ⑦ 국제사회와의 협력체계의 구축 등을 들 수 있다.¹⁷⁶

남북 간의 경제관계를 발전시키기 위한 과제는 이외에도 무수히 많지만, 이 중에서도 장기적인 관점에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 작업은 북한과의 화해협력의 중요성 및 관련 정책들에 대한 국민적 공감대를 형성하는 일이다.

¹⁷⁶ - 임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력 모델』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 82.

참고문헌

1. 단행본

- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2007.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- _____. 『북한의 경제관리체계』. 서울: 해남, 2002.
- 배강찬. 『동아시아 지역협력 추진 전망』. 외교안보연구원 정책연구시리즈. 1999년 7월(2000년 5월).
- 심승진. 『국제경제관계』. 서울: 형설출판사, 2005.
- 임강택. 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력 모델』. 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 『한반도 경제통합 모형의 이론적 모색』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조 현황과 추진 전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 장형수·박영근. 『국체협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장형수·송정호·임을출. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조한범. 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 최은석. 『남북한과 중국·대만의 교류협력법』. 서울: 한국학술정보, 2006.

- 통일부. 『대북지원업무편람』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- _____. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『평화번영정책해설자료』. 서울: 통일부, 2004.
- 한국수출입은행. 『국제 ODA 동향』. 2005년 6월호.
- _____. 『국제 ODA 동향』. 2006년 11월호.
- _____. 『국제 ODA 동향』. 2008년 5월호.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin, 1961.
- Cassen. *et al. Does Aid Work?*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Chenery, Hollis, and Moshe Syrquin. *Patterns of development, 1950-1986*. The World Bank, 1989.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev. *CIRCUMSTANCE AND CHOICE: THE ROLE OF INITIAL CONDITIONS AND POLICIES IN TRANSITION ECONOMIES*. The World Bank International Finance Corporation, Policy Research Working Paper 1899, October 1997.
- Department for International Development(DFID). *Why we need to work more effectively in fragile states*. January, 2005.
- Djankov, Simeon, and Peter Murrell. *The Determinants of Enterprise Restructuring in Transition: An Assessment of the Evidence*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- Frieden, Jeffry. *Debt, Development, and democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press, 1991.



- Funabashi, Yoichi. *Asia Pacific Fusion: Japans Role in APEC*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.
- International Monetary Fund(IMF). *World Economic Outlook: Focus on Transition Economies*. October 2000.
- International Development Association(IDA). *IDA's Performance-Based Allocation System: Options for Simplifying the Formular and Reducing Volatility*. Washington, D.C.: IDA, 2007.
- Mack, Andrew, and John Ravenhill (eds.) *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. Boulder: Westview Press, 1995.
- Mansfield, Edward, and Helen Milner. "The New Wave of Regionalism." *International Organization*. Vol. 53, No. 3, 1999.
- Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power form Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Myrdal, Gunnar. *An International Economy: Problems and prospects*. New york: Harper & Brothers Publishers, 1956.
- North, Douglass, and Robert P. Thomas. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press, 1973.
- USAI. *Fragile States Strategy*. Washington, D.C.: USAI, 2005.

World Bank Independent Evaluation Group. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

World Bank. *Assessing Aid*. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. *World Bank Group Work in Low-Income Countries in Stress: A Task Force Report*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.

_____. *Fragile States-Good Practice in Country Assistance Strategies*. Washington, D.C.: World Bank, Operations Policy and Country Services, 2005.

2. 논문

김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 『KIET 산업경제』. 2006년 5월호(산업연구원).

_____. “개발전략 수립의 국제적 경험과 북한에 대한 시사점.” 『수은 북한경제』. 2006년 여름호(한국수출입은행)

김용복·구갑우. “동아시아지역 국제경제기구의 형성 및 제도화: 유럽통합의 경험.” 『한국과 국제정치』. 16권 2집(경남대 극동문제연구소), 2000.

김형석. “민간대북지원의 현황과 과제.” 한민족복지재단 한민족세미나 2004 자료, 2005.

김호섭. “아시아 경제위기 이후의 일본의 지역주의: 한일자유무역협정 논의의 전개를 중심으로.” 『국정치학회보』. 35집 1호(한국정치학회), 2001.

- 박동호. “방북단 사건, 남한의 현실, 미국 테러에 대한 북한 인민들의 생각: 북한은 지금 한류(韓流)열풍, 돈 열풍.” 『keys』. 2001년 10월호.
- 박형중. “통계로 본 북한 경제 자원 수급 현황과 그 정치경제학적 의미.” 미발표원고. 2005.
- 백낙청. “남남갈등에서 한반도 선진사회로.” 『창작과 비평』. 2006년 겨울호.
- 양문수. “남북경제공동체 형성의 추진방향과 전략.” 남북산업자원혁신 포럼 워크숍 발표자료. 2008.11.25.
- 이계우·박지훈. “한국의 공적개발원조 20년의 평가.” 『한국개발연구』. 한국개발연구원, 2007.
- 이기범. “인도적지원, 교류협력을 통한 남북관계의 발전적 전망.” 『2004 평화나눔센터 자료집』. 서울: 우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004.
- 이숙중. “한일자유무역협정의 정치경제: 통상전략변화와 산업구조조정.” 이숙중 편. 『전환기의 한일관계』. 성남: 세종연구소, 2002.
- 이종무. “대북지원운동의 성과와 과제.” 『북한채널』. 2007.
- _____. “북한 개발지원에서의 민관협력 방안.” 『대북지원 보건의료협력의 현안과 과제』. 국제보건의료재단, 국제학술회의 자료집, 2008.7.28.
- 임강택. “남북관계 발전과 한반도 경제권 형성전략.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안.” 『이명박 정부 대북정책 비전과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.8.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원의 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연

- 계.” 『통일정책연구』. 제14권 제2호(통일연구원). 2005.
- 장원봉. “사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제.” 『시민사회와 NGO』. 제5권 제2호, 2007.
- 장형수. “국제 규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008년 봄호(현대경제연구원). 2008.
- _____. “북한개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 제1호(통일연구원). 2008년 6월.
- _____. “북한과 국제금융기구: 이슈와 대응.” 『수은북한경제』. 2008년 봄호(한국수출입은행).
- 장형수·김태완. “우리나라의 친빈곤적 성장(Pro-poor growth) 분석.” 『사회보장연구』. 제24권 제2호. 2008년 5월.
- 정순원. “북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구.” 고려대 박사학위논문. 2007.
- 정진영. “외환·금융위기와 동아시아 발전의 미래: 발전모델, 구조조정, 지역협력을 둘러싼 논쟁을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 16집 2호(경남대 극동문제연구소), 2000.
- 조동호. “남북경협 20년의 평가와 발전과제.” 『한반도 정세전망과 남북관계 발전 방향』. 통일연구원·서울대통일평화연구소·현대경제연구원 주최 학술회의 자료집, 2008.11.
- 조한범. “한국 사회의 세계화와 통일담론.” 이대통일학연구원 봄 학술세미나 발표논문. 2008.
- 진창수. “아시아 경제위기 이후의 일본 외교정책의 변화: 적극적 대외경제정책으로의 전환.” 김성철 편. 『일본의 외교정책』. 성남: 세종연구소, 2000.
- 최영중. “비교지역통합연구와 동아시아 지역협력.” 『국제정치논총』. 40집 1호(한국국제정치학회), 2000.



- _____. “지역통합의 비교론적 연구: 유럽·미주·동아시아를 중심으로.” 『평화연구』 통권 9호(고려대 평화연구소), 2000.
- 최태욱, “지역주의의 제도화에 끼치는 국내정치변수의 영향력: 동아시아 중심의 이론적 고찰,” 『국가전략』 8권 3호 (2002)
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review*. 91, 2001.
- Antipin, J. and G. Mavrotas. “On the Empirics of Aid and Growth: A Fresh Look.” *WIDER Research Paper* No. 2006/05. Helsinki: UNU-WIDER, 2006.
- Asian Development Bank(ADB). “Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank’s Approach to Engaging with Weakly Performing Countries).” Manila: ADB, 2007.
- Baliamoune-Lutz, Mina and George Mavrotas. “Aid Effectiveness: Looking at the Aid-Social Capital-Growth Nexus.” *WIDER Research Paper* No. 2008/75, Helsinki: UNU-WIDER, 2008.
- Baliamoune-Lutz, Mina and Mark McGillivray. “State Fragility: Concepts and Measurement,” *Research Paper* No. 2008/14. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 2008.
- Beck, Thorsten and Luc Laeven. “Institution Building and Growth in Transition Economies.” *World Bank. Policy Research Working Paper* no. wps 3657, April 2005.
- Bokros, Lajos. “Visegrad Twins’ Diverging Path to Relative Prosperity. Comparing the Transition Experience of the

- Czech Republic and Hungary.” *Conference at the Czech National Bank*, Prague. September 2000.
- Boone, Peter. “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid.” *European Economic Review*. 40(2), 1996.
- Brown, David, and John Earle. “Privatization and Enterprise Restructuring in Russia: New Evidence from Panel Data on Industrial Enterprises.” *Working Paper*. Moscow: Russian-European Centre For Economic Policy, 2000.
- Burnside, Craig and David Dollar. “Aid, Policies, and Growth.” *American Economic Review*. 90(4), 2000.
- Caporaso, James “Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating our Future.” *Journal of European Public Policy*. Vol. 5, No. 1, 1998.
- Chauvet, Lisa and Paul Collier. “Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds.” London: Centre for the Study of African Economies, 2004.
- Clemens, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani. “Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth.” *Working Paper* No. 44. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004.
- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen and Finn Tarp. “On the Empirics of Foreign Aid and Growth.” *Economic Journal*, Vol. 114, 2004.
- De Macedo, Jorge Braga, and Joaquim Olivera Martins. “Growth, reform indicators and policy complementarities.” *Economics of Transition*, Vol. 16(2), 2008.



- De Melo, Martha, and Alan Gelb. "A Comparative Analysis of Twenty Transition Economies in Europe and Asia." *Post-Soviet Geography and Economics*. 37(5), 1996.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev. "Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies." *World Bank Economic Review*. 15(1), 2001.
- Easterly, William. "The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid," *Working Paper* No. 4. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2002.
- Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman. "New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Politics and Growth." *American Economic Review*. 94(3), 2004.
- Engerman, Stanley L. and Kenneth Sokoloff. "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives*. 14, 2000.
- Frieden, Jeffrey. "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization*. Vol. 45, No. 4, 1991.
- Frieden, Jeffrey, and Ronald Rogowski. "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview,," in Helen Milner and Robert Keohane (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- Grieco, Joseph M. “Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in West Europe, East Asia, and the Americas.” in Edward Mansfield and Helen Milner (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Grossman, Gene, and Elhanan Helpman. “The Politics of Free-Trade Agreements.” *American Economic Review*. Vol. 85, 1995.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones. “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?” *Quarterly Journal of Economics*. 114, 1999.
- Hansen, Henrik and Finn Tarp. “Aid Effectiveness Disputed.” *Journal of International Development*. Vol. 12, 2000.
- International Monetary Fund(IMF). “The Fund’s Engagement with Fragile States and Post-Conflict Countries-A Review of Experience-Issues and Options.” Washington, D.C.: March 3, 2003.
- Isham, Kaufmann and Lant Pritchett. “Governance and Returns on Investment: An Empirical investigation.” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 1550. Washington, DC: World Bank, 1995.
- Katzenstein, Peter. “Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective,,” in Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.) *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Katzenstein, Peter, and Takashi Shiraiishi. “Conclusion: Regions in World Politics, Japan and Asia-Germany in Europe,,” in Peter



- Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.) *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Kim, Byung-Yeon and Pirttila, “Political constraints and economic reform: Empirical evidence from the post-communist transition in the 1990s.” *Journal of comparative Economics*. 34, 2006.
- Kindleberger, Charles. “Group Behavior and International Trade.” *Journal of Political Economy*. Vol. 59, No.1, 1951.
- Lancaster, Carol, “Foreign Aid and International Norms: The Case of North Korea.” in Ahn, Eberstadt, and Lee (eds.) *A New International Engagement Framework for North Korea: Contending Perspectives*. Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2004.
- Leader, Nicholas and Peter Colenso. “Aid Instruments in Fragile States.” *PRDE Working Paper* 5. UK Department of International Development, March 2005.
- Lensink, R. and H. White. “Are There Negative Returns to Aid?” *Journal of Development Studies*. 37(6), 2001.
- Meggison, William E., and Jeffrey M. Netter. “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization.” *Journal of Economic Literature*. 39(2), 2001.
- Milner, Helen. “Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs,” in Edward Mansfield and Helen Milner (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997.
- Moravcsik, Andrew. “Preferences and Power in the European

Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.”
in B. Bulmer and A. Scott (eds.) *Economic and Political
Integration in Europe*. London: Blackwell Publishers,
1994.

_____. “Taking Preferences Seriously: A Liberal
Theory of International Politics.” *International Organization*,
Vol. 51, No. 4, 1997.

Mosley, P. “Aid, Savings and Growth Revisited.” *Oxford Bulletin
of Economics and Statistics*. 42(2), 1980.

Murrell, Peter. “Evolution in Economics and in the Economic Reform
of the Centrally Planned Economies.” In Christopher C.
Clague and Gordon Rausser (eds.) *The Emergence of
Market Economies in Eastern Europe*. Blackwell:
Cambridge, Mass, 1992.

_____. “Evolutionary and Radical Approaches to Economic
Reform.” Poznanski, Kazimierz (ed.) *Stabilization and
privatization in Poland*. London: Kluwer Academic
Publishers, 1993.

_____. “Transition according to Cambridge, Mass.”
Journal of Economic Literature. 33, 1995.

North, Douglass. “Structure and Change in Economic History.”
New York, W.W. Norton: 1981.

Organization for Economic Cooperation and Development(OECD).
“Principles for Good International Engagement in Fragile
States & Situations.” 2007.

Ovaska, Tomi. “The Failure of Development Aid.” *Cato Journal*.

23(2), 2003.

Pempel, T. J. "Transpacific Torii: Japan and the Emerging Asian Regionalism." in Peter Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.) *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

Peter Gourevitch. "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896." *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. 8, No. 2, 1977.

Petri, Peter. "The East Asian Trading Bloc: An Analytical History." in Jeffrey Frankel and Miles Kahler (eds.) *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games." *International Organization*. Vol. 42, No. 3, 1988.

Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian. "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" IMF Working Paper 05/127. Washington, D.C.: 2005.

_____. "Does Aid Affect Governance?" *American Economic Review*. 97(2), 2007.

Rodrik, Dani. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4, 1999.

Sachs, J., and Wing Thye Woo. "Experiences in the Transition

- to a Market Economy.” *Journal of Comparative Economics*, No. 18, 1994.
- Sachs, Jeffrey. et al., 2004, “Ending Africa’s Poverty Trap.” *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1, 2004.
- Sandholtz, Wayne, and John Zysman. “1992: Recasting the European Bargain.” *World Politics*. Vol. 42, No. 1, 1989.
- Svejbar, Jan. “Strategies for Growth: Central and Eastern Europe.” *The New Economic Geography: effects and policy implications. Symposium Proceedings 2006*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2006.
- Wolf, Holger G. “Transition Strategies: Choices and outcomes.” *Princeton Studies in International Finance*. No. 85, June 1999.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『월간조선』.

좋은 벗들. 『오늘의 북한소식』.

<<http://stock.moneytoday.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2008012508001968792>>.

<<http://www.asiaeconomy.co.kr/uhtml/read.php?idxno=2008080314321939862>>.

<<http://www.sec21.or.kr/board/pds3.php>>.

<<http://www.hansun.org/mission/mission01.html>>.

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외 의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권이제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	"확산방지구상"(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원

2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착방안에 관한 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철	외 공저	10,000원
------------	----------------------	-----	------	---------



2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략 I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

통일정세분석

비매출

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순



2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전선홍
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기(07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인문적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실

2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인근, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

비매품

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung, Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Seongwhun Cheon
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh, Jae-Jean

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)를 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다

KINU 연구총서 08-02

한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색

